

# MERIDIANO 47



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais

Nº 93  
Abril – 2008

## S U M Á R I O

- 2 China e Estados Unidos: rivalidades geopolíticas e a questão militar

João Fábio Bertonha

- 5 Teses sobre o novo império e o cenário político-estratégico mundial: Os Estados Unidos e o Brasil nas relações internacionais

Paulo Roberto de Almeida

- 15 Ajustes e desajustes do sistema sul-americano

Thiago Gehre Galvão

- 18 Se Hayek conhecesse o “socialismo bolivariano”...

Tiago Wolff Beckert

- 20 Iraque: a emergência do conflito civil

Virgílio Arraes

- 22 A atuação da comunidade internacional como um imperativo para a resolução da crise mundial de alimentos

Wilson Tadashi Muraki Junior

- 25 China e Índia – “Chindia”: vasto espaço para a convivência entre diferentes culturas

Paulo Antônio Pereira Pinto

- 28 Notas sobre a globalização da Amazônia

Alberto Teixeira da Silva

- 31 Separatismo na Geórgia: considerações geopolíticas e etnicidades

Adalgisa Bozi Soares

- 34 A África na Política Externa Brasileira

Diego Araujo Campos

- 36 Novo governo de Berlusconi: a questão da governabilidade e os desafios domésticos

Diogo Mamoru Ide

- 39 Zimbábue: renovação ou caos

Pio Penna Filho

- 41 Política externa e *Soft Power*: O papel da União Européia em Kosovo Independente

Rafael da Soler

- 44 Sucessão presidencial em Cuba: a abertura “lenta, segura e gradual” de Raúl Castro

Rodrigo Wiese Randig

- 47 A crise tripartite: entre revitalização do multilateralismo e regionalização da questão das FARC

Pablo P. Sampedro Romero

- 51 Cambio con continuidad o continuidad sin cambio: um balanço dos 150 dias de governo de Cristina Kirchner

Marcos Paulo de Araújo Ribeiro

- 55 A vigésima Reunião de Cúpula da OTAN em Bucareste: Europa entre Estados Unidos e Putin, por Xaman Korai Pinheiro Minillo

Xaman Korai Pinheiro Minillo

# China e Estados Unidos: rivalidades geopolíticas e a questão militar

JOÃO FÁBIO BERTONHA\*

A China é, seguramente, a melhor candidata a superpotência no século XXI, superando, ou, ao menos, igualando o poder dos Estados Unidos. Ela tem uma base territorial e demográfica imensa, dispõe de armas nucleares e forças militares substanciais, sua economia cresce em ritmo acelerado e seu poder cultural e diplomático é grande, com assento, inclusive, no Conselho de Segurança da ONU. A China enfrenta, claro, imensos desafios, mas, entre os potenciais candidatos a potência no novo milênio (União Européia, Rússia, Índia, Japão, Brasil) é a que enfrenta os menores constrangimentos e a que tem o maior potencial.

A primeira grande pergunta, claro, é se a China conseguirá manter seu crescimento econômico acelerado sem uma ruptura do seu sistema político e da estabilidade interna. Se o conseguir, o potencial seguramente se tornará poder efetivo. Se não, as questões que hoje se colocam se tornam inúteis e o país pode mergulhar na instabilidade e até no caos.

Agora, supondo que a China continue em crescimento, a questão imediata que surge é como será o seu relacionamento com a atual superpotência, os Estados Unidos. Guerra ou paz, acomodação ou conflito? Esta é realmente a grande pergunta, que muita gente tenta responder.

É claro que qualquer pessoa que tente vislumbrar como será o sistema internacional do século XXI e o papel dos Estados Unidos e da China no mesmo trabalhará no terreno da indeterminação e, portanto, pode apenas verificar as hipóteses e possibilidades, sem, claro, chegar a conclusões definitivas. Mesmo assim, já é possível pensar alguns cenários para a relação entre os dois “grandes” neste novo século.

Uma hipótese muito comentada na mídia é a de que o mundo do século XXI verá a superação do

sistema de Estados-nação que vigora há séculos. Segundo este raciocínio, Estados nacionais como o americano, o chinês ou o brasileiro não significarão mais nada e, portanto, qualquer projeção das grandes potências do futuro seria um exercício sem sentido.

Não resta dúvida de que o sistema de poder internacional do século XXI não será o do XVIII ou do XX e que as forças transnacionais e não estatais serão cada vez mais importantes na sua formatação. Mas não creio ser possível vislumbrar, ainda, um mundo em que os Estados percam completamente as suas funções, especialmente no campo das relações internacionais, pelo que esta possibilidade é, no mínimo, exagerada.

A hipótese mais provável, assim, é a de que estamos entrando num mundo muito diverso do anterior. Neste, os Estados-nação continuarão a ser os atores centrais do sistema internacional, mas atuando, cada vez mais, em conjunto com outras forças e organizações. Ao mesmo tempo, Estados-nação continuarão a ascender e outros decairão em termos de poder, pelo que haverá um inevitável reequilíbrio de forças dentro do mundo. Os Estados Unidos continuarão a ser a maior potência, mas a União Européia, o Japão, a Índia, a Rússia e, acima de todos, a China, terão, provavelmente, cada vez mais poder e influência no mundo, com Brasil e Indonésia, provavelmente, seguindo atrás.

Claro que este crescimento de poder será relativo conforme a área em que pensamos. Em termos militares, China e Rússia tendem a se tornar mais fortes, enquanto Japão e União Européia serão, como já são, grandes potências econômicas e tecnológicas, ainda que, provavelmente, em declínio demográfico e com força militar reduzida. Mas que haverá um

\* Professor da Universidade Estadual de Maringá – UEM (fabiobertonha@hotmail.com)

aumento do poder relativo destes países, parece uma aposta razoável. Também parece razoável, neste contexto, a conclusão de que o eixo central da geopolítica mundial neste século será formado a partir das relações sino-americanas, que oscilarão, provavelmente, entre cooperação e conflito, sendo a grande pergunta, como já mencionado, se o conflito poderia escalar para a guerra.

Numa análise de curto prazo, a hipótese de guerra total não se sustenta, dada a dependência econômica mútua e a força militar limitada da China. Uma crise em Taiwan poderia, talvez, degenerar num conflito armado e a decisão de entrar em guerra pode, muitas vezes, sair do racional e ir para o emocional, o conjuntural. Para a liderança chinesa, contudo, uma guerra com os Estados Unidos significaria perda do seu maior mercado, a transformação de sua reserva de um trilhão de dólares em papel sem valor e uma derrota certa. Assim, é difícil acreditar que ela possa ocorrer.

Em longo prazo, contudo, quando e se a China diversificar seus mercados e fontes de capitais e começar a disputar matérias primas e energia pelo mundo com ainda mais vigor do que hoje, a hipótese de recurso às armas não é de se desconsiderar. Contudo, para que esta possibilidade se torne real, torna-se imperativo examinar o gráfico das capacidades militares chinesas.

A China, hoje, é uma das principais potências militares do mundo, com milhões de homens em armas. Apesar do grosso do seu material ser ainda obsoleto, as forças armadas chinesas estão adquirindo grandes quantidades de armamento moderno da Rússia e procurando melhorar o treinamento das tropas. Ano após ano, o orçamento militar chinês aumenta (já sendo o segundo do mundo, se incluirmos os prováveis gastos camuflados) e a qualidade das suas forças armadas também. Os militares chineses ainda não podem competir com as forças dos Estados Unidos e muito menos projetar poder muito longe de suas fronteiras. Mas, em caso de uma crise séria, poderiam enfrentar os americanos nas vizinhanças de Taiwan, com alto potencial de danos.

Em resumo, há um claro processo de aperfeiçoamento e crescimento das capacidades militares

chinesas. As forças armadas chinesas já são perfeitamente capazes de defender seu país de uma, ainda que improvável, invasão do exterior e podem projetar poder nos arredores, especialmente frente a Taiwan. No entanto, elas ainda têm deficiências imensas e não são uma ameaça à supremacia militar americana no mundo.

A questão que fica é até onde irão as ambições militares chinesas. Se a modernização econômica chinesa continuar e o ritmo de crescimento dos gastos militares se mantiver, a China logo terá uma capacidade muito maior de intervir nos assuntos asiáticos. Isso, provavelmente, já deixará o Pentágono e alguns países vizinhos preocupados, o que afetará, provavelmente, a geopolítica internacional e, talvez, as relações entre Pequim e Washington.

O grande momento de decisão, contudo, será quando e se a China tomar a decisão de construir uma grande marinha oceânica, com forças tarefa de porta-aviões e toda a parafernália necessária para projetar poder em outros continentes. Para os Estados Unidos, enquanto potência naval e que baseiam o seu poder no domínio dos oceanos, este seria o sinal mais do que claro de que a China deseja uma posição de superpotência mundial também em termos militares e sinais vermelhos seriam acionados em Washington. Quando e se a China tomasse tal decisão, a hipótese de guerra se tornaria mais palpável.

Desde os anos 1980, na verdade, os chineses estão fazendo experiências com porta-aviões, tendo adquirido um antigo da Austrália e três da antiga União Soviética. Foram todos ou desmontados ou transformados em atração turística, mas, antes, os chineses os estudaram com cuidado. A Marinha chinesa tem, hoje, planos de adquirir e construir porta-aviões e uma marinha oceânica, mas são ainda embrionários e nem arranham a superioridade americana. A China só terá a capacidade e o interesse real nisto em algumas décadas, mas uma decisão neste sentido poderia muito bem levar as relações entre os dois gigantes a um impasse e, talvez, à guerra.

É claro que esta é apenas uma possibilidade. Mas há um precedente histórico interessante. A Inglaterra e a Alemanha tinham vastos laços econômicos e

pouca hostilidade entre si até finais do século XIX. Foi quando o governo alemão decidiu construir uma imensa força de couraçados e uma marinha oceânica, de forma a dar à Alemanha o status de potência global e questionar o domínio inglês nos oceanos. A resposta britânica foi imediata, com aumento dos seus próprios gastos navais e aproximação da França e da Rússia para conter a ameaça alemã, o que, no limite, levou a duas guerras mundiais. O mesmo poderia se repetir entre China e EUA.

Assim, não tenho, claro, como saber em que sentido evoluirão as relações entre os dois gigantes

no futuro. Mas acredito que, enquanto a China mantiver em nível modesto as suas ambições militares e aceitar a supremacia americana, elas tendem a caminhar mais para a complementação e o acordo. Se, contudo, a China resolver se dotar de um instrumental militar adequado ao seu novo status e, especialmente, tentar questionar o domínio dos EUA nos mares, o potencial para conflito e guerra se torna maior. Talvez seja aos estaleiros que devamos dar atenção se quisermos saber para onde caminha o mundo no século XXI.



## Sobre Meridiano 47

O *Boletim Meridiano 47* não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental nem se filia a organizações ou movimentos partidários. *Meridiano 47* é uma publicação digital, distribuído em diferentes bases de dados no Brasil e no exterior e igualmente em seu site em <http://www.meridiano47.info>. Para ler o formato digital, distribuído em formato PDF (Portable Document Format) e que pode ser livremente reproduzido, é necessário ter instalado em seu computador o software Adobe Acrobat Reader, que é descarregado gratuitamente em <http://www.adobe.com.br/>.

©2000-2007 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores.

# Teses sobre o novo império e o cenário político-estratégico mundial: Os Estados Unidos e o Brasil nas relações internacionais

PAULO ROBERTO DE ALMEIDA\*

## Uma pequena, mas necessária, introdução

Vou propor algumas teses simples e diretas sobre o papel dos EUA no atual cenário da segurança internacional. Antes, contudo, preciso adiantar que parto de uma premissa fundamental para a discussão dessa questão e para meus propósitos explicativos: a segurança estratégica de um país tão “aroniano” e tão “westfaliano” como os EUA, não pode ser diferenciada ou separada das demais condições econômicas e ambientais que se traduzem em segurança para os negócios e para a vida dos seus cidadãos, o que significa a manutenção de um ambiente competitivo, externa e internamente, aberto aos méritos privados e às capacidades individuais, o que corresponde, exatamente, ao que são, em sua essência fundamental, os EUA.

Para resumir o sentido geral dos argumentos contidos neste texto, eu diria, retomando o subtítulo deste ensaio, que os EUA configuram, no contexto internacional atual, duas características básicas: um poder aroniano e um Estado westfaliano. A noção aroniana remete, obviamente, às raízes do pensamento do grande cientista social francês, Raymond Aron, em especial a seus estudos sobre a guerra e a paz. Já o adjetivo histórico westfaliano se refere aos esquemas de reconhecimento recíproco da soberania exclusiva e excludente dos Estados-nações partícipes de um sistema de relações internacionais.

De uma parte, os EUA são um *poder aroniano* por excelência, ou seja, um Estado que soube, melhor

do que qualquer outro, no concerto de nações, conjugar e combinar os dois vetores essenciais de qualquer capacidade de projeção internacional. Esses vetores são constituídos, de um lado, por uma presença dilatada e ativa nos mais diversos foros e cenários abertos à sua diplomacia e, de outro, por uma poderosa ferramenta de afirmação do seu poder primário, isto é, sua força militar, que permanece incontestável desde um século aproximadamente. O diplomata e o soldado, ainda que o primeiro apareça como bem menos eficiente do que o segundo, são os instrumentos sempre presentes da afirmação internacional ímpar desse *hegemon* relutante, desse decisor incontornável, de última instância, nos assuntos de segurança internacional e desse árbitro unilateral, por vezes arrogante, das questões de segurança de outros países, incapazes, por sua própria vontade e poder, de dirimir certas contendas ou de afastar certas ameaças.

De outra parte, os EUA constituem também um *Estado radicalmente westfaliano*, no sentido em que eles serão, provavelmente, a última nação do planeta disposta a ceder soberania a qualquer entidade intergovernamental, internacional ou supranacional que possa ser chamada a exercer, pela evolução natural ou dirigida do direito internacional, competências reguladoras ou decisoras infringindo o mandato original conferido ao seu congresso, vale dizer, ao povo dos EUA. Contrastando com outras nações, da Ásia do Sul à América Latina, passando sobretudo pela Europa, mas também pelo Oriente

\* Doutor em ciências sociais pela Universidade de Bruxelas (1984); diplomata de carreira do serviço exterior brasileiro desde 1977; professor de Economia Política Internacional no Mestrado em Direito do Centro Universitário de Brasília (Uniceub); autor de diversos livros de história diplomática e de relações internacionais ([www.pralmeida.org](http://www.pralmeida.org); [pralmeida@mac.com](mailto:pralmeida@mac.com)).

Médio e pela África, que consentem em renunciar, por vezes alegremente, à sua soberania – em políticas macro e setoriais, em questões monetárias e até em matéria de defesa –, os EUA não são sequer relutantes quanto a isso: eles simplesmente não cogitam em colocar qualquer aspecto de sua soberania exclusiva, política, econômica e *a fortiori* militar, nas mãos de qualquer outro poder político que não seja o seu próprio Congresso e, em última instância, o seu povo. A China talvez possa ser um Estado tão “westfaliano” quanto os EUA, mas ela é muito pouco aroniana em sua natureza profunda e em seu modo de ser.

Em suma, estamos falando, no caso dos EUA, de uma democracia irreduzível e indivisível, isto é, não solúvel nas águas do direito internacional e não fracionável em partes menores. Dito isto, vejamos, em primeiro lugar, quais seriam as minhas poucas teses, simples, sobre a natureza essencial do poder dos EUA, para depois examinar, numa segunda etapa, seu papel na segurança internacional.

### **As entranhas do monstro imperial (nem tão monstro, nem tão imperial assim)**

1) Os EUA não são um império, no sentido formal da palavra.

Um império é, basicamente, um sistema extrator de recursos por meio da coerção, o que não ocorre no caso dos EUA, que estão comprometidos com valores e princípios condizentes com a liberdade de mercados e as franquias políticas democráticas. Qualquer afirmação em contrário teria de comprovar que as ditaduras que os EUA apoiaram em várias partes do mundo, na era da Guerra Fria, foram obras construídas consciente e deliberadamente pelos EUA para assegurar um tipo qualquer de extração de recursos por via da coerção militar.

2) Mesmo que os EUA se conformassem ao (e se aproximassem do) modelo histórico dos impérios, eles constituiriam um império de novo tipo, não diretamente interessados na construção de um poder hegemônico incontestável e incontestável, como os impérios “extratores” do passado.

Eles estão, sim, interessados em garantir, em primeiro lugar e quase que exclusivamente, a sua própria segurança e, em segundo lugar, em criar as condições para que essa segurança se expresse, não em termos diretamente militares, mas sim em termos econômicos, comerciais e financeiros, ou até em bens intangíveis, como são os valores da democracia, da livre iniciativa e da liberdade individual.

3) A única hegemonia na qual os EUA estão legitimamente interessados é a hegemonia do livre-comércio.

Em outros termos, os EUA estão interessados em um sistema de portas abertas no qual não subsistam restrições, ou que elas sejam muito poucas e não-discriminatórias, à atuação de suas empresas nas diversas frentes dos intercâmbios humanos e sociais que possam, de fato, estar (e ficar) abertos à criatividade de suas empresas e cidadãos.

4) Nesse sistema de portas abertas, a única “ditadura” suscetível de ser criada pela hegemonia dos EUA é aquela que destrói todas as ditaduras.

Estas são as bases indiscutíveis do “império” americano: a livre circulação de fatores de produção e de produtos da inteligência e da criatividade humanas. Esse é um sistema destruidor de todas as hegemonias conhecidas historicamente. Mas quem destrói todas as velhas hegemonias não é o *poder comercial* ou econômico dos EUA, e sim a *força das suas idéias*, idéias tão simples como as que venho expondo aqui.

5) Nos últimos dois séculos de sua existência enquanto nação independente, os EUA exerceram, inquestionavelmente, um papel eminentemente positivo na história da humanidade.

Isto se deu tanto em termos de liberdade econômica como no terreno das franquias democráticas e dos direitos humanos, não necessariamente porque os americanos são mais virtuosos do que outros povos, mas pela configuração específica de sua “civilização”. Seus valores básicos confundem-se com os do racionalismo iluminista, embora eles sejam extremamente confusos e contraditórios na hora de



aplicá-los na prática, fruto de um regime de extrema liberdade individual, o que redundava eventualmente em disfunções localizadas.

6) Os EUA são uma nação westfaliana, no sentido clássico da palavra, mas de âmbito universalista.

Em outros termos, eles acreditam na soberania nacional, que no seu sistema nacional se confunde com a soberania popular, e não estão – e não estarão nunca – dispostos a renunciar a essa soberania em nome de qualquer sistema que se proponha administrar coletivamente a liberdade. Os EUA acreditam que a liberdade não precisa de administração centralizada, aliás, ela não necessita sequer de administração: a liberdade é, ou existe, ponto. Seu universalismo consiste em propor que todos os países vivam nas mesmas bases de soberania igualitária, que é a soberania da convivência pacífica tendo como única postura “agressiva” a competição comercial, ou seja, a conquista pelos méritos do que cada um tem ou pode oferecer de melhor.

7) O westfalianismo americano não se coaduna com nenhum projeto integracionista, apenas com acordos de livre comércio, de implementação dos direitos de propriedade e com garantias de promoção e proteção de investimentos.

Trata-se de uma integração “light”, compatível, filosoficamente, com o exercício das liberdades individuais nos demais planos da vida social. Os Estados Unidos são, ademais de westfalianos e aronianos, schumpeterianos, isto é, a favor da “destruição criativa”, o que significa uma constante *remise en cause*, ou contestação, das condições estabelecidas. Seu sistema econômico e social funciona com base no mérito, o que implica uma constante luta pelo sucesso, sobretudo de tipo econômico. É o que os economistas chamam de “market contestability”, aquilo que pode ser testado e contestado num sistema que funcione sem barreiras à entrada. Daí a desconfiança de princípio, histórica, dos EUA pelos esquemas preferenciais, tendência apenas revertida nas últimas duas décadas em favor de um minilateralismo de ocasião, em face das tendências regionalistas e da relutância dos muitos membros

da OMC em se engajar num desmantelamento comercial verdadeiramente multilateral.

8) Os valores essenciais da vida política, econômica e social americana – democracia, liberdade, representação, império da lei, iniciativa individual e recompensa pelos méritos – não são exportáveis.

Não obstante, grande parte dos americanos, provavelmente a maioria, acredita sinceramente que os EUA são o farol da liberdade e que, como tal, deveriam levar esses valores a outros povos e nações. Daí um inevitável pêndulo entre duas posturas recorrentes, o isolacionismo e o envolvimento, que agitam de forma ambígua a história internacional dos EUA no último século e meio, aproximadamente.

Aceitas, ou pelo menos propostas, estas simples teses sobre a posição dos EUA no plano mundial, venho agora à questão do seu papel na segurança internacional. Disponho, igualmente, de algumas outras breves teses sobre essa questão, que não pretendo elaborar substantivamente ou discorrer longamente sobre elas, basicamente por razões de espaço, mas acredito que elas sejam suficientemente explícitas para se justificarem a si mesmas. Vejamos, portanto, minhas “teses” sobre o papel dos EUA na segurança internacional.

**Nem Ialta, nem Tordesilhas; apenas Westfália (e um pouco de Viena e Versalhes)**

9) Os EUA não se ocupam, nem pretendiam se ocupar, da segurança mundial: eles se ocupam de sua própria segurança nacional e a de seus cidadãos e empresas, ponto.

A despeito do fato que alguns intelectuais apreciem racionalizar os impulsos de política internacional dos EUA como divididos ambigualmente, entre, de um lado, um idealismo de tipo wilsoniano, e portanto engajados nos assuntos do mundo, e de outro, um realismo de extração bem jacksoniana, e portanto determinados a atender única e exclusivamente o seu próprio interesse nacional, a verdade é que os EUA não pretendem, por vontade própria, se imiscuir nos assuntos dos demais países,

nem desejariam se ligar a outros países em esquemas permanentes de coordenação ou aliança militar.

Os EUA acreditam que se bastam a si próprios e pretenderiam manter-se nessa situação, não fosse pelos apelos que lhes são feitos ou pelas demandas de ação externa que emergem inevitavelmente de um mundo complexo e constantemente agitado por ameaças latentes e recorrentes à segurança nacional americana. Os europeus, que viveram décadas sob a proteção do guarda-chuva nuclear americano, e deixaram de investir em sua própria segurança (e nem têm o desejo de fazê-lo), são os primeiros a chamar os EUA *to the rescue* quando eles têm de enfrentar alguns problemas em seu próprio jardim (como nos Bálcãs, por exemplo).

10) Os EUA não estão interessados em impulsionar nenhum esquema multilateral de segurança estratégica, de tipo onusiano ou outro, que consistiria em armar forças de intervenção que possam, de alguma forma, interferir com os seus próprios esquemas domésticos de segurança e de defesa nacional. Nisso, eles são westfalianos radicais.

Não há nenhuma chance, no futuro previsível, que os EUA venham a concordar com a implementação prática do que está estipulado no artigo 47 da Carta da ONU, relativo ao estabelecimento de um Comitê de Estado Maior para assessorar e assistir o Conselho de Segurança em todas as questões relativas às necessidades militares do CSNU, inclusive quanto ao emprego e comando de forças colocadas à disposição desse Comitê. Os EUA nunca permitirão que tropas americanas, ou quaisquer forças suas, sirvam sob comando alheio, ainda que este seja formalmente da ONU, em situações que digam diretamente respeito à segurança e à defesa dos interesses dos EUA.

11) Os EUA podem, eventualmente, vir a integrar-se a, de preferência liderando, esforços multilaterais que digam respeito à segurança de outros países – e, indiretamente, à sua própria – desde que percebam eventuais ameaças como suficientemente credíveis e suscetíveis de afetar, no plano colateral, a segurança de seus cidadãos e empresas em territórios estrangeiros.

Em outros termos: forças americanas não são solúveis em qualquer “líquido” ou recipiente estranho à própria vontade do povo dos EUA, materializado em seu Congresso e na autoridade executiva, na pessoa do presidente. Não há hipótese de soldados americanos servirem sob qualquer outro comando que não os de seu próprio país. Não se trata aqui de isolacionismo; trata-se, simplesmente, de exercício de soberania plena, ou seja, irrenunciável.

12) Os EUA mantêm, como regra de princípio, a decisão política de antepor-se e mesmo de sobrepor-se a qualquer outro poder, no plano da dissuasão e do balanço de forças, e de antecipar qualquer desafio estratégico, tendo estabelecido, para si mesmos, a postura de conservar uma supremacia estratégica clara e certa sobre qualquer outro poder exterior, amigo ou desafiante, sendo totalmente indiferentes quanto à natureza política ou ideológica desse suposto contendor.

Isto significa que, independentemente do fato de disporem de supostos aliados estratégicos no âmbito da OTAN, ou indiferentes à situação de que contendores possam emergir de países hostis ao modo de vida americano – quer seja a antiga União Soviética ou a China atual –, os EUA sempre estarão dois ou três passos, pelo menos, à frente de possíveis poderes desafiantes. Esta atitude de dissuasão total e absoluta se aplica a todo e qualquer tipo de cenário estratégico e a toda a panóplia das ferramentas militares. Desse ponto de vista, a velha Europa da OTAN reduzida – a da Alemanha ocupada dos tempos da Guerra Fria – não se distinguia em absoluto da União Soviética inimiga: ambas tinham de ser mantidas em estado de inferioridade estratégica, o que implicava, obviamente, um crescimento contínuo da capacidade ofensiva dos EUA. O mesmo pode ser dito dos dias atuais, aplicando esses princípios à OTAN ampliada, à nova Rússia, à velha China ou a qualquer outro Estado, vilão ou amigo. Não se trata, cabe deixar claro, de uma atitude belicista, mas tão simplesmente, de um seguro militar preventivo. A preeminência estratégica é a própria alma do sistema de segurança nacional americano.



13) A segurança nacional americana não é concebida em termos exclusivamente ou mesmo essencialmente militares e nisso os EUA são perfeitamente aronianos. Eles integram, mais do que o soldado e o diplomata, também o cientista e o empresário em seus cálculos de preeminência estratégica.

Na base desse sistema integrado de defesa nacional, que vai da concepção original à implementação prática dos princípios de segurança estratégica, encontra-se um conceito de organização social da produção que é propriamente marxista ou marxiano, pelo menos alegoricamente, em seu desenho e expressão: os EUA conceberam e desenvolveram um “modo inventivo de produção” que não encontra paralelo na história econômica mundial. Trata-se da mais perfeita máquina de produzir inovações, de qualquer tipo, inclusive as militares, que se conhece no sistema planetário. Se houvesse um “prêmio Nobel” para a defesa, ou para a guerra, os EUA também se situariam entre os primeiros contemplados, como ocorre, aliás, nos demais campos, com a possível exceção (ainda) das humanidades, ou seja, da literatura. Não se trata de uma máquina exclusivamente americana, pois ela integra cérebros de todas as partes do mundo, se trata apenas de uma máquina “made in USA”, como ocorre, aliás, nos prêmios Nobel da área científica.

14) Os EUA não parecem dispostos a colocar todo o seu potencial à disposição do resto do mundo e provavelmente nunca o farão.

Eles se contentam em fazer com que o resto do mundo seja um lugar não suficientemente ameaçador do ponto de vista dos interesses nacionais americanos. Ao garantir essa situação, os EUA estão contribuindo, de forma indireta, para a segurança do planeta, ao impedir a emergência de forças contestadoras da supremacia militar e estratégica americana.

Se os EUA são “the world’s cop”, isto é, os policiais do mundo, eles têm de agir e se comportar, efetivamente, como o “porrete de última instância”, ou seja, como aquele poder acima do qual nenhum outro prevalece ou se mantém. Não se trata de uma

atitude arrogante, imperial ou unilateral, como pensam muitos; apenas de um comportamento que é a própria essência do ser americano: não há poderes acima do xerife da aldeia.

15) Os EUA não precisam de aliados ou parceiros militares, eles apenas desejam países que paguem a conta das operações militares ou de manutenção da paz que não sejam aquelas estritamente vinculadas à defesa do território americano ou da segurança de suas empresas e cidadãos.

O conceito de “burden sharing”, no plano da ONU e das operações onusianas de imposição e de manutenção da paz, aplica-se exclusivamente no plano político e a esferas externas à segurança nacional americana. Ou seja, o compartilhamento de tarefas no plano da defesa e da segurança internacionais se referem a cenários estratégicos que se situam todos fora do território americano, apenas interagindo com esquemas nacionais de defesa na medida em que cenários estratégicos situados em outras latitudes e longitudes tenham ou exerçam algum tipo de impacto na segurança nacional americana.

Foi exclusivamente em função do “burden sharing” que os EUA patrocinaram, numa primeira fase, as candidaturas da Alemanha e do Japão a uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU, isso ainda nos anos 1980. Com o passar dos anos, com o emasculamento da Rússia e a diluição da grande Alemanha no conjunto puramente hedonista da União Européia, os EUA deixaram de patrocinar o ingresso da Alemanha nesse foro restrito dos “mais iguais”, preferindo, por razões puramente estratégicas – e não mais de ordem orçamentária, como era o caso na fase de keynesianismo militar da era Reagan –, promover a ascensão do Japão e da Índia em tal foro.

16) O conceito, a construção e a operacionalização prática da OTAN de forma nenhuma implicam em qualquer tipo de multilateralismo securitário ou estratégico da parte dos EUA.

A OTAN é simplesmente um braço armado dos EUA para determinadas tarefas e funções específicas,

uma das muitas ferramentas utilizadas, ao longo do seu processo de afirmação imperial, para ampliar sua capacidade de projeção externa, no plano militar e diplomático, e para contribuir à manutenção de uma mesma concepção civilizatória geral, no plano dos valores e dos princípios de organização econômica e social.

A OTAN não deve ser vista apenas como uma aliança militar dotada de um conceito puramente defensivo – a proteção do Ocidente contra a ameaça militar soviética, de acordo com a doutrina do *containment*, inspirada por George Kennan – mas também como uma esfera de liberdade política e econômica, não necessariamente no sentido mais puro da palavra, como os exemplos de Portugal salazarista e da Turquia semicapitalista podem comprovar. Com esses flancos garantidos, a Espanha franquista era dispensável, mas se ela, por acaso, fosse estrategicamente relevante, também teria sido integrada ao baluarte da democracia.

17) A OTAN não foi vitoriosamente militarmente: ela apenas cumpriu uma função defensiva, dissuasiva, de treinamento e de enquadramento dos países subordinados, sem mencionar o lado da demanda por equipamentos militares, que também faz parte do *supply-side economics* da indústria americana.

A URSS manteve, na maior parte do tempo, uma capacidade ofensiva superior em forças de terreno, e talvez mesmo no terreno dos dispositivos nucleares. Ela tampouco foi “esgotada” pela competição armamentista, mas estiolou-se a si mesma. A URSS perdeu a competição em meias de nylon, não em equipamentos militares, ela implodiu, por sua própria incapacidade produtiva, por manter um sistema que não podia simplesmente funcionar. Mas isso já estava previsto desde 1919 pelo economista austríaco Ludwig Von Mises, que demonstrou logicamente a impossibilidade de cálculo econômico e, portanto, de funcionamento do processo produtivo, numa economia socialista.

18) A OTAN assumiu, desde a derrocada (não derrota) do socialismo, funções bem mais abrangentes do que eram as suas no período da

Guerra Fria. Isso não tem muita importância do ponto de vista americano, uma vez que ela é acessória à sua própria segurança nacional.

A OTAN cumpre funções subsidiárias nos esquemas americanos de defesa, ainda que ela seja, hoje, algo bem mais amplo do que a coordenação de esquemas militares, uma espécie de ferramenta polivalente, numa palavra, um canivete suíço com administrador europeu e manipulador americano. Seu novo mandato lhe dá poderes para intervir praticamente em todos os assuntos, da luta contra as agressões ao meio ambiente e as violações aos direitos humanos à defesa da democracia e da paz, num cenário que há muito extravasou o Atlântico Norte, alcançando praticamente todo o mundo (com a exceção do universo, isto é, do espaço exterior, que permanece “americano”).

19) A OTAN e, de certa forma, também os EUA não parecem estar preparados para as novas ameaças, mais difusas do que claramente identificadas, ainda que o inimigo tenha contornos muito nítidos: trata-se do fundamentalismo islâmico.

A OTAN estava teoricamente preparada para combater um inimigo claramente identificado, com divisões e instâncias de comando apoiadas em coisas tangíveis: tanques e canhões, navios e aviões, quartéis e linhas de comunicação, enfim, ferro, aço, cimento, um pouco de cobre. Hoje, isso não se aplica, pois o “inimigo” vive no próprio território e confunde-se com a população em geral ou com imigrantes honestos. A globalização, neste caso, traz um processo de declínio civilizacional – que é o do Islã em crise social e econômica e capturado por minorias ativistas – para dentro do Ocidente desenvolvido.

Trata-se de uma ameaça que não assume contornos militares muito claros, e que não tem, provavelmente, nenhum perfil tático-militar preciso, mas poderosas implicações estratégicas, situadas mais no terreno da sociedade, como um todo, do que no campo dos quartéis-generais. Aliás, a arte da guerra, hoje, apresenta, bem mais, elementos de Sun Tzu do que aspectos de Clausewitz, mas pede, sobretudo, mais ações de inteligência do que operações de força

bruta. Não se trata apenas do terrorismo islâmico, que é uma mera manifestação material de algo bem mais insidioso, o *fundamentalismo islâmico*. Este deriva do islamismo “normal”, constitui uma recusa direta da modernidade “ocidental” e se apresenta, materialmente, como uma mobilização de forças para destruir, material e humanamente, a diversidade ocidental e seus valores associados.

A OTAN pode até estender um pouco mais seus cenários de atuação, mas não se trata de um terreno no qual seus pensadores e estrategistas tenham algo de relevante a trazer para o equacionamento do problema. A batalha é mais de idéias e de conceitos, de corações e mentes, do que propriamente um combate de trincheiras, aliás impossíveis a definir, ainda que essa nova guerra tenha alguns cenários privilegiados de atuação. Todos eles se situam no arco civilizacional do islamismo, que engloba mesmo os países que tinham feito opção por sua versão *light*, ou laica, em todo caso, separada do Estado. Nessa luta, a ignorância popular sustenta o obscurantismo político, num cenário no qual a democracia tem de enfrentar com transparência e bons modos um inimigo que se utiliza da mentira e da *deception*.

20) A proliferação nuclear não constitui, de verdade, um problema militar, nem no plano dos Estados, nem ao nível dos grupos terroristas. Trata-se de um problema político e como tal deveria ser enfrentado.

Durante a Guerra Fria, o mundo foi dividido a partir de Ialta, que é uma espécie de tratado de Tordesilhas da era contemporânea (ambos acordos falhos e incompletos). No mundo pós-Guerra Fria, o cenário é bem mais do tipo Congresso de Viena ou tratado de Versalhes, sem que os grandes atores consigam se entender sobre uma agenda comum que combine segurança com oportunidade para todos, como foi o caso em Bretton Woods. Uma das razões é, precisamente, o gênio que saiu da garrafa, a capacitação nuclear, difícil de engarrafar outra vez. Não há uma solução militar ao problema dos novos proliferadores e não há suficiente consenso entre os “donos” do gênio para domá-lo de maneira credível, o que implicaria em esforços credíveis para

o desarmamento nuclear. A situação de impasse político deve persistir e mesmo uma nação poderosa como os EUA não conseguem controlá-la, em parte devido a um grande déficit de liderança política. Este é, provavelmente, o único terreno nas relações internacionais contemporâneas no qual os EUA não conseguem obter resultados isoladamente ou por iniciativas unilaterais e necessitam da cooperação de outros Estados, não necessariamente no plano multilateral. Um exemplo dessa necessidade está expressa na iniciativa tendente a controlar os fluxos civis de materiais nucleares, mais um clube restrito ao estilo do finado Cocom (hoje Wassenaar), dos grupos de Londres e do MTCR.

21) O “fator China” não é propriamente um desafio militar aos EUA ou ao Ocidente, e sim uma recomposição dos dados do jogo econômico, uma “nova geografia”.

A despeito de muitas especulações sobre o desafio militar ou estratégico chinês ao poderio incomensurável dos EUA, o que há é uma reestruturação dos fluxos de bens tangíveis e intangíveis no hemisfério norte (para esses efeitos, tanto China quanto Índia pertencem ao Norte, não ao Sul). A “nova geografia do mundo”, que alguns pretendem fundar a partir de intercâmbios concentrados no sul, na verdade já existe, e ela não é apenas comercial, mas sobretudo econômica e tecnológica, mas também financeira e de cérebros (eventualmente materializados em P&D e propriedade intelectual).

Essa “nova geografia” se manifesta na incorporação de novos grandes emergentes ao conjunto de países desenvolvidos, basicamente um clube constituído pela OCDE mais emergentes dinâmicos, que seriam os RICs, com grande ênfase na China e na Índia. A nova geografia econômica, que é também uma divisão mundial do trabalho, faz o mundo convergir pela primeira vez em dois séculos, a despeito mesmo da grande divergência nas rendas individuais. Os EUA já se adaptaram a ela, inclusive no terreno estratégico, de que é prova a parceria nuclear com a Índia. No terreno comercial, financeiro e tecnológico o que existe é uma simbiose cada vez

maior entre os EUA e os emergentes asiáticos: tanto os chineses são dependentes da avidez de consumo dos americanos quanto estes são hoje dependentes da boa disposição dos asiáticos em continuarem financiando seus déficits.

A América Latina não está a priori excluída da nova geografia, mas ela se exclui a si mesma quando recusa concluir acordos comerciais, estender garantias ao investimento direto estrangeiro, oferecer maior abertura em serviços ou outras rubricas. Ela se exclui, igualmente, quando se contenta em explorar suas vantagens ricardianas em recursos naturais, mas não avança na qualificação educacional da sua população, não investe o suficiente em ciência e tecnologia, mantém a desigualdade social em níveis inaceitáveis e apresenta um péssimo ambiente micro e macro para o mundo dos negócios.

22) As ameaças aos EUA provindas da América Latina não são derivadas de qualquer desafio estratégico, mas emergem de fatores negativos internos (tanto aos EUA como à América Latina), ligados à economia da droga, basicamente. A oferta contínua de imigrantes, por outro lado, é um fator positivo, para ambos os lados, mas pode estar associado a outras fontes de criminalidade.

Com uma demanda irrefreável dos EUA por drogas duras, não há dúvida de que qualquer plano de contenção atuando no “supply-side” econômico, apenas – como é o caso do Plano Colômbia – tende a não produzir resultados significativos, ainda que possa trazer benefícios residuais do ponto de vista do combate à narcoguerrilha. O problema da droga não será resolvido enquanto não for equacionado o lado da demanda. Mas, trata-se de um problema para os dois lados, pois ele tende a gerar, no território dos produtores e dos países de trânsito – o que é obviamente o caso do Brasil –, uma corrupção ativa dos agentes públicos, que atinge basicamente o sistema político e o aparato policial.

No que se refere à oferta do fator humano, ela atende, igualmente, aos dois lados da equação, mas com desequilíbrios sociais e econômicos, pois os países exportadores retiram vantagens que eles não estão dispostos a renunciar, diminuindo, por

outro lado, a pressão política para que os dirigentes políticos reformem suas instituições esclerosadas, ofereçam novas oportunidades de emprego local, qualifiquem educacionalmente suas populações e atuem decisivamente no plano das desigualdades distributivas. Os EUA retiram vantagens desse fluxo importador, mas eles se preparam para gastar inutilmente US\$ 6 bilhões com um muro de fronteira rigorosamente inútil e ineficiente.

### E o Brasil nisso tudo?

O Brasil, no plano estritamente militar, é um país rigorosamente marginal, alheio aos grandes cenários estratégicos internacionais, como de resto a maior parte da América Latina. Tem certa importância no plano comercial, para algumas *commodities* e produtos de sobremesa, e pode tornar-se um ator relevante na nova matriz energética mundial, que emergirá paralelamente ao lento declínio da velha (150 anos) civilização do petróleo (aqui mais do lado dos combustíveis do que no plano industrial e tecnológico). Ainda não estamos prontos para a quarta revolução industrial, mas temos competências potenciais (científicas, pelo menos) para acompanhá-la.

A rigor, não apresentamos nenhuma ameaça à segurança dos EUA, mas existem os que acreditam que os EUA representam uma ameaça à soberania brasileira. Como esse tipo de suposição se presta a alguma confusão mental, talvez fosse o caso de terminar este pequeno ensaio por algumas novas teses, breves, em relação à posição do Brasil no atual cenário de segurança internacional.

23) O Brasil não tem um grande papel a cumprir, positivo ou negativo, no atual cenário estratégico internacional. Seu papel é residual e talvez seja mais relevante no caso de operações conduzidas no quadro das Nações Unidas, que a rigor não servem de parâmetro para nada, apenas para a manutenção do status quo. Se o Brasil tiver de assumir algum papel mais importante nessa vertente, a questão da cooperação militar com os EUA torna-se inevitável (e politicamente complicada).

O Brasil é, como se sabe, um país soberanista, em todo caso bem mais do que outros na América Latina e na Europa, dispostos eventualmente a ceder soberania em troca de alguns benefícios materiais. O Brasil também aspira – e isso é histórico, mas se trata de uma reivindicação puramente elitista – fazer parte dos “mais iguais”, embora disponha de poucos atributos para tanto. As elites militares e diplomáticas – deixando de lado as elites políticas, extremamente fluídas para merecerem atenção – possuem essa inclinação oligárquica que visa colocar o país no *inner circle* da política mundial, agenda que nunca ganhou crédito entre as elites econômicas – também cambiantes e, sobretudo, desprovidas de visão internacional – para que elas sustentassem essa pretensão.

O fato é que, com o Brasil dentro ou fora do Conselho, o cenário estratégico não mudará rigorosamente nada, nem para o Conselho, nem para o Brasil, e tampouco para o mundo, ocorrendo apenas e tão somente maiores despesas orçamentárias para o país, num engajamento que jamais foi discutido a fundo com a sociedade brasileira ou com seus representantes proclamados. A participação apresentaria, obviamente, maior impacto para as Forças Armadas, que teriam de revisar suas concepções estratégicas – mas essa é uma função talvez mais política do que militar – e sobretudo revisar toda a panóplia na qual se apóiam atualmente, com adaptação conseqüente de suas ferramentas de atuação.

Grande parte da corporação militar parece preparada e estaria disposta a enfrentar esse esforço de revisão, mas esse cenário não depende da vontade dos militares, sequer dos políticos e das elites econômicas, e sim da capacitação da economia nacional como um todo. Trata-se de um processo lento e duvidoso, pois significa colocar o país num outro patamar de desenvolvimento que o atualmente seguido, que se apresenta bem mais como um lento arrastar de pés em direção da modernidade.

24) O Brasil não tem ameaças credíveis vindas do imediato entorno regional (embora alguns atores se esforcem por criar artificialmente uma custosa,

inútil e totalmente indesejada corrida armamentista). O nível de dissuasão requerido parece justificar, portanto, o baixo investimento efetuado nos instrumentos, ainda que isso não devesse refletir-se na capacitação e treinamento, sempre necessários.

Não existe mais hipótese, sequer no plano teórico, de conflitos inter-estatais que possam envolver o Brasil em torno de disputas regionais, como ocorreu no passado em torno do Prata. Os conflitos são menores e residuais e tendem a ser equacionados por via diplomática, embora a prudência histórica recomende que um “grande porrete” esteja sempre pronto para oferecer a dissuasão necessária.

Outras ameaças – como a narcoguerrilha, o crime organizado, eventualmente os neobolcheviques que insistem numa agenda de expropriação direta de terras – terão de ter um equacionamento basicamente policial, mas a inteligência militar e algum respaldo material das FFAA podem contribuir decisivamente para o afastamento de quaisquer riscos de transbordamento, inclusive fronteiriço. Nesse particular, a cooperação com os EUA é inevitável e desejável, embora condicionada a aspectos operacionais nem sempre bem-vindos do ponto de vista brasileiro.

25) Não parece haver nenhuma ameaça à soberania brasileira na vertente amazônica, embora interesse a diversos atores, tanto à direita quanto à esquerda, agitar esse espectro, por razões peculiares a cada setor. A Amazônia será naturalmente integrada ao mainstream da economia brasileira – e internacional – à medida que seu imenso potencial venha a ser adequadamente identificado e explorado (e isso implica algum grau de desgaste em relação ao patrimônio existente).

A Amazônia tem vários inimigos, mas os principais não são aqueles supostamente interessados em sua “internacionalização”, em princípio ecologistas ingênuos que podem estar a serviço de interesses externos (segundo rezam algumas lendas *made in Brazil*). Existem muitas paranóias e teorias conspiratórias em torno dessa questão, fabricadas por uma anacrônica esquerda antiimperialista e pela extrema direita nacionalista – geralmente composta

de militares da reserva –, nenhuma delas justificada por dados credíveis da realidade. Lendas e fabulações não merecem, obviamente, ser objeto de quaisquer teses.

No plano estritamente militar, o espectro pode servir para uma maior alocação de recursos, embora seja indesejável uma *misallocation* em função de esquemas dissuasórios que nunca serão testados na prática. A responsabilidade das autoridades militares é aqui enorme, pois uma eventual indução ao erro na elaboração orçamentária setorial redundará em investimentos custosos, desviando recursos de investimentos econômicos e sociais que são necessários para, não propriamente afastar temores totalmente infundados, mas para construir as bases do desenvolvimento sustentável naquela região.

Os problemas da defesa amazônica parecem ter o mesmo teor das ameaças já aludidas anteriormente, derivadas da narcoguerrilha e do crime organizado, o que recomendaria uma adaptação do ferramental militar e policial a essas circunstâncias. Isso implica, igualmente, um maior grau de cooperação com os EUA, o que pode suscitar resistências em certas áreas, mas que me induzem, experimentalmente, a elaborar uma última tese sobre o papel do Brasil no cenário estratégico internacional.

26) Se o Brasil não é um ator relevante para os cenários estratégicos internacionais, ele o é, contudo, no âmbito regional, naval, do Atlântico Sul, e no do imenso hinterland sul-americano. Tanto quanto para sua integração a esquemas militares onusianos ou plurilaterais mais amplos – isto é, numa base de like-minded countries –, um papel mais ativo na própria região se beneficiaria de maior cooperação com os EUA, algo extremamente complicado para nossos padrões políticos e diplomáticos.

O Brasil é um país introvertido, quase avestruz economicamente, embora tentando graus crescentes

de abertura numa fase em que a globalização é, não apenas inevitável, como uma quase fatalidade. O *establishment* diplomático-militar guarda relutâncias em relação a uma maior cooperação com os EUA em virtude dos choques no passado – no caso da agenda nuclear, por exemplo – e das assimetrias do presente, para nada dizer da arrogância imperial que não vai diminuir tão cedo. Em termos claros, cooperação com os EUA, mormente no terreno militar, significa subalternidade e integração a esquemas já fixados, em posições acessórias e desprovidas de real capacidade decisória.

O próprio *establishment* militar, com algumas exceções, não parece arredio a uma maior cooperação técnica com a superpotência, embora sejam manifestas as reações contrárias e as resistências a tal intento. Alguns acreditam que o caminho da afirmação do Brasil no cenário mundial passa não apenas ao largo como se situa contrariamente às iniciativas e interesses das grandes potências, cabendo sempre a singularização negativa da hiperpotência. Nessa visão, as articulações geopolíticas do Brasil devem passar, prioritariamente, pela periferia do sistema, o que explica, aliás, muitas das escolhas do presente. Não parece haver justificativas econômicas ou tecnológicas a esse tipo de visão excludente, mas deve-se reconhecer que a cooperação com gigantes sempre é complexa e duvidosa, em qualquer hipótese.

Os obstáculos, assim, parecem ser mais de natureza política, ou ideológica, do que propriamente estratégica ou econômica, mas se é verdade que são as idéias que dominam o mundo, então os primeiros fatores são muito mais poderosos do que os segundos. O Brasil é um país que caminha muito lentamente no cenário doméstico e internacional: é bastante provável, assim, que ele acabe confirmando sua natureza essencial.





# Ajustes e desajustes do sistema sul-americano

THIAGO GEHRE GALVÃO\*

Crises com desfechos diplomáticos são uma regularidade da vida internacional, mas crises sucessivas, com o recurso intensivo à instituição diplomática, são um sinal de que a governabilidade do sistema está perdendo espaço para forças desagregadoras, capazes de desestabilizar e fraturar ordens estabelecidas por normas e compromissos mútuos. Desta forma, percebe-se que a América do Sul ajusta seu quadro de interações inter-sistêmicas ao mesmo tempo em que sofre desajustes ocasionais e contingenciais.

## Desajustes sistêmicos

O último episódio de desajuste sistêmico se refere à crise instalada entre os governos colombiano e equatoriano, com envolvimento direto das FARC e indireto dos governos venezuelano e norte-americano. Quanto ao desajuste episódico de 1º de março de 2008, data em que ocorre o ataque colombiano ao acampamento de membros das FARC localizado em território equatoriano, dois esclarecimentos merecem a atenção de analistas e interessados na matéria.

Primeiro, referente à questão de ter sido ou não o ataque colombiano uma violação da soberania equatoriana. No plano material e objetivo das normas prescritas pelo direito internacional, não há dúvida que a ação colombiana foi uma violação da soberania do território equatoriano. Da mesma forma, no plano interpretativo, de percepção da complexidade da situação, é falacioso o argumento que valida a ação colombiana com base no pressuposto de que o governo de Rafael Correa não teria o controle efetivo sobre aquela parte de seu território. Os limites territoriais continuam existindo nas relações internacionais como demarcadores de

direitos e obrigações. Assim, o ocorrido é sem dúvida um ato de ingerência nas questões internas daquele país e uma afronta a princípios de convivência do sistema sul-americano de Estados.

Segundo, concernente à afirmação de que a crise engatilhada pelo bombardeamento do acampamento das FARC pertence ao mesmo quadro explicativo do fenômeno do terrorismo internacional. Tem-se afirmado que a situação enfrentada por israelenses e turcos em suas regiões, e por norte-americanos na guerra contra uma rede global de terror seria de natureza similar ao quadro de crise instalado na Colômbia. No caso da América do Sul, as origens, motivações, articulações e formas de atuação das FARC fazem dela um ator transnacional, mas que se afasta do fenômeno do terrorismo internacional de base religiosa, fundamentalista e extremista, que caracterizam os inimigos dos EUA, de Israel e da Turquia. As FARC se afastaram de suas origens, que remontam a década de 1960, como uma forma de tentar sobreviver à inexorabilidade do tempo. Para compensar o anacronismo que inevitavelmente recai sobre grupos paraestatais de contestação, como grupos terroristas, rebeldes nacionalistas, e revolucionários, as FARC passaram a se associar a narcotraficantes e à elite corrupta local e nacional. Com os narcotraficantes fizeram uma parceria econômica e com a elite dirigente criaram uma relação de simbiose, de dependência mútua para legitimação e sobrevivência.

Este quadro não se aplica nem ao caso de Israel, que objetiva realmente a neutralização (ou aniquilação) do Hezbollah e do Hamas, nem ao caso dos EUA, que fazem de Osama Bin-Laden, da Al-Qaeda e de Estados parias como Afeganistão e Iraque a materialização de uma ameaça ideologizada. Na América do Sul, os indícios apontam para a

\* Professor de História das Relações Internacionais do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de Roraima – UFRR (thiago.gehre@gmail.com).

participação indireta dos EUA com o fornecimento de inteligência e armamentos para a operação levada a cabo pelo exercito colombiano. Logo, a natureza das relações internacionais da América do Sul é singular e representativa de um contexto histórico único, fazendo com que as FARC não possam ser simplesmente igualadas conceitualmente a outros grupos que promovem caos e desordem ao redor do planeta.

### Ajustes do sistema sul-americano: agenda de segurança regional

No escopo dos ajustes, que podem surgir das incertezas e indefinições produzidos pelos desajustes ocasionais, dois parecem ser os mais prementes: um relacionado à atualização da agenda de segurança regional e outro ao repensamento da idéia de América do Sul presente no quadro de decisões das chancelarias sul-americanas.

A agenda de segurança da América do Sul foi moldada pelas percepções, interesses e crenças emanados de Washington. Do século 19 ao tempo presente um mesmo tipo de ameaça (à preponderância e ao projeto hegemônico dos EUA) levou a qualificação de diferentes focos de atuação com base na dualidade amigo-inimigo. Assim, os amigos não representavam necessariamente aqueles ideologicamente alinhados, mas qualquer nação disposta a cooperar e seguir a grande estratégia norte-americana. Ao mesmo tempo, o inimigo surgia de projetos nacionalistas, posturas revolucionárias e nações indóceis que significassem um horizonte de mudança na estrutura do sistema.

Neste sentido, a preservação do sistema inter-americano contra britânicos e espanhóis no século 19, a luta contra a *weltpolitik* guilhermina e os planos imperialistas de Hitler nas primeiras décadas do século 20 e ao mesmo tempo a emergência do perigo comunista, transformado em pólo de oposição a partir dos anos 1940, criaram um conjunto de inimigos a serem combatidos. Em consequência, a formulação da política de segurança nacional dos EUA contaminou todos os países latino-americanos, levados a conceber como preocupação nacional um

quadro de ameaças internacionais que não lhes dizia respeito.

O fim do comunismo como espectro de ameaça à política externa dos EUA levou a uma adequação da grande estratégia norte-americana. Já na década de 1990 o narcotráfico foi elevado à categoria de **risco à segurança nacional** e permitiu o recrudescimento da ação policesca dos EUA nos países latino-americanos. Entretanto, os pressupostos filosóficos da grande estratégia norte-americana levam a concepção de um plano mais abrangente em termos da definição de um inimigo comum. Logo, a cruzada contra o terrorismo e as guerras de libertação de nações comandadas por agentes do terror definiriam o novo quadro de ameaças a serem combatidas.

Paralelamente às modificações nas percepções de ameaça e segurança emanadas do centro hegemônico, a periferia sul-americana encampava um projeto singelo, mas de caráter essencialmente autonomista. No contexto da democratização regional, a aproximação brasileiro-argentina, ao longo década de 1980, viabiliza a criação, no âmbito das Nações Unidas, da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. Nas décadas seguintes, receberia a chancela do continente na Declaração de Brasília, assinada em 31 de agosto de 2000 na I Reunião dos Presidentes da América do Sul, pela qual decidiu-se criar uma "Zona de Paz Sul-americana". Este é um processo ainda inacabado e que aponta para a necessária reformulação e adequação da agenda de segurança regional às transformações do mundo.

### Ajustes do sistema sul-americano: a idéia de América do Sul

Da mesma forma, qualquer atualização na agenda de segurança regional só pôde ser levada adiante quando a leitura das chancelarias acerca da política internacional passou a ter como bússola o conceito de América do Sul. Nesse sentido, uma crise no conceito de América do Sul pode levar a uma perda de rumo nas questões atinentes à segurança e defesa regionais.

Isto porque, na América do Sul a divisão continental em áreas mais ou menos específicas, como

amazônica, andina, platina e até caribenha, qualificam o peso do pertencimento em nível regional e apontam a posição do país no mosaico sul-americano. Assim, a representação da idéia de América do Sul para a política exterior de seus países decorre da organização multidimensional do espaço regional como reflexo da articulação entre os interesses nacionais geográficos identificados em segmentos regionais.

Neste sentido, os desajustes sistêmicos interferem construtiva e destrutivamente no delineamento da identidade sul-americana, na medida em que dividem a vizinhança (crises, indefinições e problemas mal resolvidos) ou aglutinam os vizinhos (temas e objetivos comuns, oportunidades e aspirações compartilhadas).

No episódio em questão, da crise entre Colômbia e Equador, a noção de América do Sul como ponto focal e mapa das políticas exteriores dos países da região é colocada em xeque como um identificador válido e gerador acurado de concepções e visões de mundo. Uma vez que a **identidade regional** é o conjunto das identificações regionais e que cada **identificação regional**, por sua vez, constrói parte da identidade sul-americana, sua amplitude e complexidade, ao se abandonar os referenciais historicamente constituídos e ao substituí-los por idéias e diretrizes formuladas fora do espaço sul-americano, a tendência é reificar o estereótipo de periferia e subdesenvolvimento que justificam e permitem a interferência extra-regional nos assuntos intra-sistêmicos.

Em suma, ao ignorar a existência de um quadro de sociabilização inter-estatal, marcado por regras e normas de cooperação e colaboração (nos âmbitos militar, político, econômico, cultural, etc) e de instituições internacionais que mantêm as nações sul-americanas vinculadas a um sistema de estados

integrado, coloca-se a idéia de América do Sul ladeira abaixo, mas sem que um conceito alternativo pareça emergir em seu lugar.

### Considerações finais

A esfera da segurança como parte integrante das relações internacionais é multifacetada, entrelaçada pelos níveis global, regional e nacional, além de ser dependente da temporalidade histórica. Os desajustes marcam as inconstâncias nas múltiplas interações entre os Estados, mas que levam a ajustes que tornam o sistema sul-americano um arranjo com peso na política mundial e a circunstância natural de suas unidades componentes. Logo, ainda que o sistema de Estados da América do Sul permaneça limitado em seu escopo de atuação, desenvolve como interesse vital uma grande estratégia de segurança regional.

Entretanto, constata-se a falta de uma estratégia de segurança regional baseada na concertação conjunta dos principais países sul-americanos e no entendimento mútuo diplomático-estratégico. Também se percebe a não-prevalência de uma estratégia de segurança modelar de algum dos países da região que sirva como paradigma para os demais membros da comunidade sul-americana de nações. O Brasil, da sua parte, confiou excessivamente no guarda-chuva norte-americano, na parceria estratégica regional com a Argentina no Cone Sul, nos princípios de não intervenção e não ingerência, além da vocação pacifista sistêmica, que se instalou na região após um ciclo de guerras no século 19. Logo, fica claro que o Brasil nunca possuiu um projeto de segurança para a América do Sul, muito menos foi identificado pelos vizinhos como um modelo a ser seguido.



## Se Hayek conhecesse o “socialismo bolivariano”...

TIAGO WOLFF BECKERT\*

Bolívia e Venezuela mantêm-se coerentes aos ideais e às políticas “bolivarianas” que trazem tais países até os dias atuais – o termo aplica-se principalmente à Venezuela, mas tomarei a liberdade de inferir do discurso governista boliviano o mesmo caráter. Nas últimas semanas, ambos os governos anunciaram nova série de medidas e de decretos que aprofundam o tal “socialismo bolivariano” em seus Estados. É importante, sem dúvida, não desconsiderar as diferenças existentes entre os dois países, que fazem com que o presidente boliviano Evo Morales não possua as mesmas condições domésticas do que o presidente venezuelano Hugo Chávez para personificar o poder e capturar o sistema político. Por outro lado, algumas políticas dos dois países podem ser comparadas – pode-se, ainda, adentrar no plano das idéias e das vontades dos líderes –, e serão essas as trabalhadas nesse texto. Destaca-se que o esforço analítico não corresponde – ao menos, não necessariamente – a uma opinião política e ideológica do autor do escrito. De outra forma, ele consiste na aplicação de um substrato teórico considerado adequado, apesar de não ser explicação única ou consensual – podendo ser utilizado, também, como forma de compreender o tema por um ponto de vista diverso do que aquele normalmente utilizado pelo seu autor.

Na data de primeiro de maio desse ano, o governo boliviano nacionalizou a principal companhia telefônica do país, Entel, e outras quatro empresas petrolíferas (Transredes, Andina, Chaco e CLHB). Associadas ao histórico de medidas tomadas durante todo o governo do presidente Evo Morales (tais como a restrição à liberdade de imprensa, o excesso de decretos, o viés do projeto de nova constituição) e às críticas feitas a alguns métodos políticos utilizados por Morales, como

o esvaziamento da oposição na Assembléia Legislativa no momento em que quer aprovar medidas de seu interesse, tais medidas aprofundam as convulsões políticas e sociais expressas no interior do país – com ápice no referendo que busca a autonomia do departamento de Santa Cruz (o mais rico do país), realizado no último dia 04 de maio.

De todo modo, o processo de personificação da política boliviana pode ser relativizado se comparado àquele protagonizado pelo presidente venezuelano, Hugo Chávez. O último passo dessa caminhada deu-se com o anúncio da nacionalização da siderúrgica Sidor, empresa privatizada há dez anos, maior produtora de aço da Comunidade Andina de Nações e do Caribe e quarta maior da América Latina. Pouco antes, havia nacionalizado as empresas produtoras de cimento no país. Além disso, sempre é válido lembrar as críticas feitas ao governo por tolher a liberdade de imprensa na figura da empresa RCTV, bem como outras medidas que cercearam a liberdade política dentro do país. Tampouco a Venezuela passa ao largo de manifestações internas – tais como as observadas contra o projeto que visa adicionar ideais “libertadores e humanistas”, leia-se bolivarianos, no currículo escolar venezuelano.

Essas últimas medidas tomadas, apesar de nos darem excelentes exemplos de como agem os dois governos, devem ser observadas como um processo encabeçado por seus líderes políticos, respectivamente Evo Morales e Hugo Chávez, na instalação de novas características políticas, econômicas e sociais no interior de seus Estados – lembrando, novamente, as diferentes situações internas vividas por cada um deles. É com esse foco que se analisarão, nesse texto, os panoramas domésticos dos dois países.

\* Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise em Relações Internacionais – LARI (tiagobeckert@uol.com.br).

Algumas das idéias fundamentais para a economia política e para a filosofia política modernas foram expostas por Friedrich A. Hayek em 1944, em “O caminho para a servidão”. Tomando como base a idéia de que a liberdade raramente é perdida toda de uma só vez, esboçada primeiramente por Hume, Hayek alerta para o perigo inerente às sucessivas concessões a um maior intervencionismo estatal – motivados pela aceitação de teorias coletivistas e pela invocação de idéias em princípio nobres, tais como a justiça social – que, por fim, reduzem os cidadãos a uma condição de absoluta servidão. Para ele, quando são eliminados os obstáculos para a presença do Estado na economia (as noções liberais de governo limitado e de igualdade perante a lei), caminha-se inexoravelmente em direção ao totalitarismo e à negação dos direitos e das liberdades individuais.

Mas qual seria a real importância da utilização das idéias de Hayek no mundo atual? Ao servir como manifesto intelectual contra o socialismo soviético, pode ele ser utilizado também como questionamento contra outras formas de planejamento centralizado e de intervenção estatal, tais como as observadas na Bolívia e na Venezuela?

Hayek, ao desenvolver suas idéias na contramão daquelas expostas por Adam Smith e por David Ricardo, analisa os mercados (assim como todas as demais instituições) não pela sua capacidade de promoção da prosperidade econômica, mas como criadores de maiores liberdades individuais. Nesse sentido, a observação dos processos em si (tais como a liberdade de ação dentro das instituições) é tão importante quanto a observação dos resultados desses processos (incluindo aqui a prosperidade econômica e a liberdade humana).

Se o teórico austríaco estivesse vivo e resolvesse visitar a América do Sul, certamente faria algumas considerações a respeito de Bolívia e Venezuela. Isso porque os presidentes desses países chegaram ao poder – e lá se mantêm – em meio a um ambiente de insatisfações sociais e de insegurança política. Com o discurso de favorecer os mais desprivilegiados, medidas de cunho intervencionista foram sistematicamente utilizadas. Na tentativa de aplicar tais ideias,

portanto, as liberdades individuais dentro de todas as instituições dos dois países vêm sendo gradualmente feridas – em favor de um suposto resultado “ótimo”, configurado na aquisição de maiores igualdade e justiça sociais.

Ao contrário do que muitos postulam, Hayek sustentou a necessidade de certo intervencionismo estatal, dentro dos quadros do Estado de bem-estar social. Para ele, o Estado e a sociedade devem prover, explicitamente, as necessidades básicas àqueles que possuem pouco acesso a elas. Nesse sentido, ele salienta a importância de identificar com precisão os serviços que o Estado pode desempenhar de forma coerente e que tem o dever social de fornecer. Nos países aqui discutidos, entretanto, o intervencionismo estatal supera (ou enseja superar) as delimitações características do Estado de bem-estar social. Em ambos os casos, o planejamento estatal centralizado – acompanhado por uma grande assimetria de poder – tem criado uma indiferença pela manutenção das liberdades individuais – e é nesse quesito que ele se torna mais perigoso. Deste modo, já se pode extrair evidências de utilização “totalitária” do poder, dos privilégios burocráticos e da corrupção política e econômica – que ocorrem independentemente da qualidade ética que é inerente ao ideal de justiça social.

No pêndulo que tem por extremos a liberdade e a igualdade, tais países parecem movimentar-se conscientemente (ao menos no discurso) em direção ao segundo extremo. Para Hayek, como dito, esse movimento é delicado e repleto de obstáculos, na medida em que tolhe as liberdades individuais nos processos econômicos, sociais e políticos. A intervenção do Estado pode regular essa balança, mas nos casos de Bolívia e Venezuela ela parece gerar desequilíbrios – seria interessante, assim, o estudo de alguns casos para determinar a melhor forma de se alcançar esse meio termo que parece a Hayek o mais favorável. Seguindo-se o caminho que vem sendo trilhado, entretanto, o austríaco diria que os dois países continuarão se afastando de tal equilíbrio e rumando em direção ao “caminho da servidão” – fim aparentemente inexorável para qualquer um que viva intensamente para se libertar do imperialismo.



# Iraque: a emergência do conflito civil

VIRGÍLIO ARRAES\*

Na presente campanha presidencial nos Estados Unidos, debate-se bastante sobre qual seria a melhor forma – além do momento mais conveniente – de retirada das tropas da aliança anglo-americana do território iraquiano. No entanto, pouco se menciona sobre o turbulento legado já entregue, saliente-se, à população local. Independentemente do momento de retorno dos efetivos transatlânticos, a guerra civil no Iraque permanecerá por muito tempo.

É possível especular sobre a orientação secessionista a ser adquirida após a saída das forças armadas estadunidenses. Chefes militares ou líderes locais traçarão novas fronteiras, influenciados pelas quantidades disponíveis de campos petrolíferos. Assim, os habitantes de áreas desprovidas de recursos naturais, a fim de escapar da pobreza, poderão ampliar o número de deslocados, principalmente para as desaparecidas Síria e Jordânia, incapazes de prover mais recursos para auxiliar os emigrantes recém-chegados. Em menor escala, Egito e Líbano acolheriam também número expressivo de refugiados.

Antes do início da guerra, a identidade nacional no Iraque sobrepunha-se à religiosa – muçulmana com sunitas e xiitas, cristã com católicos ou sincrética com iaziditas – ou étnica – curdos e árabes – aspecto político necessário para a consolidação e viabilidade administrativa, especialmente a partir da Guerra Irã-Iraque nos anos 80.

Assim, havia pouco espaço para afirmações sectárias, acompanhadas com atenção pelo aparato ditatorial do Partido Baath, de caráter secular. Nesse sentido, alguns grupos xiitas buscariam refúgio, após a destituição do Xá Reza Pahlavi, junto ao Irã – retornariam, após a deposição de Saddam Hussein, fortalecidos em decorrência do apoio de Teerã.

Na fragilidade administrativa em que está imerso o Iraque, a degradação da infra-estrutura e

dos serviços públicos faz com que milícias religiosas ou étnicas controlem parte deles como, por exemplo, escolas. Nos três primeiros anos de ocupação, os Estados Unidos chegaram a investir na recuperação de milhares de colégios, com a doação de mobiliário e de material escolar, mas, com o agravamento dos problemas de segurança, interromperam o projeto.

A ocupação, a partir de março de 2003, incentivou o afloramento de visões étnicas ou religiosas, ao trabalhar, desde o anúncio do confronto, com a visão de que se derrubaria uma ditadura sunita, não uma secular. Curiosamente, nas primeiras semanas de guerra, a coligação anglo-americana distribuiu um baralho com os 55 nomes mais importantes do regime defenestrado a serem capturados para julgamento – destes, 36 eram xiitas. Recorde-se de que um dos vice-presidentes, Tariq Aziz, pertencia à minoria cristã – Igreja Católica Caldéia.

No compasso em que está a tensão política, reverberada nos conflitos militares, é factível o desdobrar do Iraque na formação de ao menos uma zona autônoma: ao norte, a faixa curda transformar-se-ia em um protetorado sob acompanhamento dos Estados Unidos com vistas a assegurar o acesso aos recursos petrolíferos por meio de parcerias ou de privatizações puras, a despeito da desaprovação da Turquia, preocupada com a repercussão em seu próprio território.

Sem a responsabilidade de ser uma força de paz ou de estabilização, os Estados Unidos procuram vincular-se politicamente a determinados grupos para legitimar a sua permanência posterior até como fiadores com relação a questões de segurança. Naturalmente, nas considerações do Departamento de Estado, a participação de organismos multilaterais como a própria Organização das Nações Unidas tem peso secundário.

\* Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – iREL-UnB (arraes@unb.br).



O discurso imediato de Washington volta-se realmente para o seu público interno, ainda mais em ano eleitoral, ao relacionar a segunda Guerra do Golfo com o retrocesso da ação terrorista no mundo todo. No médio prazo, estipula-se uma retirada militar, possível tão-somente após o governo local firmar-se e, portanto, legitimar-se politicamente perante o mosaico emergente do pós-março de 2003.

No transcorrer do processo de estabilização, efetivos – incluíam-se os da Aeronáutica – conservar-se-iam com o objetivo de primeiramente contrapor-se ao terrorismo, ainda que eventualmente latente; guarnecer instalações físicas norte-americanas e

mesmo internacionais; por último, habilitar forças policiais e militares iraquianas, como em Bassorá, por exemplo. Na prática, há a formação de grupos paramilitares para uma justificada manutenção mínima da ordem, sem subordinação administrativa plena.

No conjunto, isto justificaria a presença por anos de tropas estrangeiras, a fim de evitar que o Iraque submergisse no caos. No entanto, parece pouco crível, no presente momento, que as Nações Unidas sejam em breve incorporadas de fato ao processo de reedificação do país, de sorte que o fardo dos iraquianos perdurará indefinidamente.



## Como publicar Artigos em Meridiano 47

O Boletim *Meridiano 47* resulta das contribuições de professores, pesquisadores, estudantes de pós-graduação e profissionais ligados à área, cuja produção intelectual se destine a refletir acerca de temas relevantes para a inserção internacional do Brasil. Os arquivos com artigos para o Boletim *Meridiano 47* devem conter até 90 linhas (ou 3 laudas) digitadas em processador de textos de uso universal, espaço 1,5, tipo 12, com extensão em torno de 5.500 caracteres. O artigo deve ser assinado, contendo o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional. Os arquivos devem ser enviados para [editoria@meridiano47.info](mailto:editoria@meridiano47.info) indicando na linha *Assunto* “Contribuição para Meridiano 47”.

# A atuação da comunidade internacional como um imperativo para a resolução da crise mundial de alimentos

WILSON TADASHI MURAKI JUNIOR\*

Os recentes aumentos nos preços de alimentos básicos têm tido um poder de desestabilização dramático, não somente por causa da rapidez com que têm acontecido, mas também pelos altos impactos que concretamente têm provocado e potencialmente podem demonstrar. Em menos de um ano, o trigo teve a sua cotação média mais do que dobrada, ao passo que a soja, o arroz e o milho sofreram aumentos da ordem de 80%, 70% e 30% respectivamente. Tais produtos estão na base da alimentação da maior parte da população do planeta e, dessa forma, países do leste asiático têm sofrido tanto com o aumento do arroz quanto o México o tem com o aumento internacional do preço do milho, base das *tortillas*, por exemplo. A questão, dessa forma, evidencia-se mundial e com conseqüências sombrias para a humanidade como um todo, e isso exige que uma resposta global e articulada entre os vários atores seja encontrada.

Desde o segundo semestre do ano passado, revoltas e manifestações têm acompanhado a elevação mundial do preço dos alimentos. À medida que se tornava mais difícil adquirir alimentos cada vez mais caros com a mesma quantia monetária, a insatisfação popular começava a tomar conta das ruas. E isso vem ocorrendo de forma sistemática em várias partes do planeta: a virtual impossibilidade de aquisição de alimentos de primeira necessidade esteve na base das revoltas no México em janeiro deste ano, no Egito em fevereiro e em vários outros países africanos (Burundi, Gana, Guiné-Bissau, Quênia, República Democrática do Congo, Somália, Uganda, etc.) e asiáticos (Bangladesh, Coréia do

Norte, Indonésia, Iraque, Nepal, Paquistão, etc.). No Haiti a situação também é dramática. De forma geral, as famílias mais pobres de todo o planeta (inclusive nos Estados Unidos) já sofrem com a inflação alimentar, mas o maior potencial de desestabilização está nos países em desenvolvimento, que tem menor capacidade de lidar com a atual situação e que são os que sofrem de forma mais intensa.

Desse modo, com vistas a manter a estabilidade nos seus países e a segurança alimentar nacional, governos vêm tomando medidas que buscam a estabilização dos preços. Algumas dessas medidas têm tido pouco impacto na contenção dos preços, como foi a elevação da taxa de juros pelo Banco Central do Brasil em abril deste ano, uma vez que juros mais altos desestimulam a compra de bens duráveis e, por conseguinte, a inflação tende a ser menor. Contudo, alimentos básicos são mercadorias de consumo imediato e inelástico.

Nesse mesmo sentido, os estoques mundiais de alimentos têm sido reduzidos, numa tentativa de se baixarem os preços pelo aumento da oferta. Tal medida tem provocado resultados imediatos, mas a sua eficiência com relação à manutenção de preços mais baixos a longo prazo é extremamente questionável. Na verdade, estoques mais baixos tendem a gerar maior instabilidade e especulação, o que acaba por ocasionar ainda mais elevações. No Brasil, por exemplo, desde 2006 parte dos estoques de arroz tanto privados quanto públicos tem sido liberada quando da elevação do preço do produto, e isso fez que a quantidade armazenada caísse de 3,5 milhões de toneladas para 1,8 milhões em menos de dois anos.

\* Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise em Relações Internacionais – LARI (murakitadashikun@hotmail.com)

Governos do mundo todo vêm buscando restringir a venda de alimentos produzidos internamente ao consumo nacional, desestimulando as exportações, com vistas a reduzir pressões inflacionárias. Foi o que fizeram China, Índia e Vietnã com relação ao arroz e Argentina, em fevereiro deste ano, de forma generalizada, gerando protestos dos produtores por todo o país. O governo brasileiro estudou fazê-lo, mas acabou não levando a cabo tal medida. É importante que se ressalte o fato de que intervenções do governo referentes ao preço dos produtos geram distorções que desestimulam novas produções. Assim, se um produtor argentino fosse obrigado a vender trigo internamente a um preço inviável e não pudesse fornecê-lo a um mercado estrangeiro em que obtivesse lucro, dificilmente voltaria a investir numa nova safra com perspectivas de preços não rentáveis, provocando redução da oferta.

Algo que deve ser combatido são os subsídios de países desenvolvidos à produção interna de *commodities*, que desestimulam a produção de alimentos em países em desenvolvimento. O milho subsidiado nos Estados Unidos (o maior produtor mundial), por exemplo, que em grande parte acaba sendo transformado em biocombustível de baixa capacidade energética se comparado ao brasileiro derivado da cana-de-açúcar, tem um alto poder de impacto no preço global da *commodity*. Se países africanos também oferecessem o produto ao mercado internacional, por exemplo, a maior diversidade na oferta poderia anular as pressões de demanda que o biocombustível norte-americano tem provocado. No entanto, não se produz milho em grande escala em países africanos também pelo fato de que mercados desenvolvidos não estariam abertos à produção dali derivada.

Assim, a liberdade de comércio, juntamente com a ausência de interferências dos governos, parece ser a melhor forma de se corrigir a atual elevação mundial do preço dos alimentos, e é isso o que deve ser estimulado por organizações internacionais.

Outro ponto focal que pode ter influência na elevação global do preço dos alimentos e em que a comunidade internacional tem buscado concentrar-se é a contenção das mudanças climáticas.

Muito da elevação nos preços se atribui à redução da oferta em alguns países por causa de problemas climáticos: enchentes no leste asiático, no Canadá e em regiões da Europa e secas da Argentina, Austrália, Cazaquistão e Ucrânia seriam conseqüências de um regime de chuvas mais instável. Desse modo, para a produção de alimentos, não somente as alterações do regime de chuvas, mas também a desertificação, a redução das terras cultiváveis pela elevação do nível do mar e o aumento da temperatura global teriam efeitos negativos sobre a agricultura, ainda que eventualmente se ganhe com a abertura de uma nova fronteira agrícola nas partes mais frias do planeta que se tornassem mais próprias ao plantio.

Assim, a atual elevação global do preço dos alimentos serve para alertar a comunidade internacional sobre a importância de se adotarem medidas concretas no combate ao aquecimento planetário, o que somente pode ser alcançado por acordos assinados em conjunto e pela maior parte dos países, que devem respeitá-los.

Outro foco de atenção da comunidade internacional deve ser a crise humanitária que se instala de forma grave em países em desenvolvimento. A ONU identifica 36 que estariam passando por grandes dificuldades e que necessitariam de ajuda externa para suprir as necessidades de alimentação. Nesse quadro, conflitos civis e criação de refugiados acometeriam países como Afeganistão, Nepal, Sri Lanka, Sudão e Federação Russa (Tchetchênia), enquanto Zimbábue e Eritréia sofreriam com crises econômicas e Coreia do Norte, Indonésia, Mauritânia e Timor-Leste com problemas climáticos. Assim, a presença de outras países e de organizações deve fazer-se concreta por meio de envio de alimentos e assistência humanitária a essas regiões a curto prazo. A longo prazo, deve-se pensar na possibilidade de incentivo ao desenvolvimento agropecuário em regiões deficientes, o que deve ser respaldado por abertura de mercados e estabilidade político-social. Deve-se ressaltar o papel que a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação, a FAO (*Food and Agricultural Organization* na sigla em inglês), vem desempenhando desde o segundo semestre do ano passado, quando o impacto do

aumento do preço dos alimentos aumentou. Tal agência tem lançado luz à questão, buscando alertar a comunidade internacional com relação às proporções que a crise mundial dos alimentos pode tomar. A FAO já pediu fundos para buscar conter as piores consequências, mas pouco de fato foi alcançado.

Uma situação de macro-instabilidade sócio-econômica em várias partes do planeta pode abalar as estruturas de interações entre as nações e a credibilidade de instituições internacionais, como a ONU e suas agências, que existem para sustentar padrões mínimos de segurança num ambiente anárquico.

Nações que nem ao mínimo são capazes de sustentar as necessidades básicas de alimentação da sua população podem entrar em convulsão social, e a dimensão que conflitos e revoltas podem ter seria proporcional ao terror que a fome generalizada venha a tomar. Na pior das circunstâncias, pode-se pensar no abandono dos direitos de propriedade privada, de qualquer tipo de produção econômica e revoluções sociais. Se isso ocorrer de forma generalizada, pode-se esperar uma reviravolta no processo de democratização em muitos dos países em que a mesma ainda não é consolidada e perda de confiança no sistema capitalista de livre mercado.

Assim, combater tais distúrbios é necessário aos países que vêm com interesse a manutenção das estruturas básicas de sustentação da atual ordem internacional, e isso de fato já vem acontecendo, ao menos está presente em pronunciamentos

de autoridades de países ricos e de instituições internacionais. Além disso, o recente anúncio dos Estados Unidos de aumento das verbas para ajuda aos países que mais sofreriam com a inflação dos alimentos justificar-se-ia pelo papel que o país desempenha de preponderância no cenário internacional. A manutenção dos mecanismos básicos de sustentação da estrutura em que os Estados Unidos são de longe o principal foco de poder não somente é uma garantia da permanência do seu *status quo*, como também lhe permite consolidar seu papel de *hegemon*.

Portanto, ainda que a atual onda de elevação da inflação global no preço dos alimentos tenha condições de se amenizar a médio prazo, uma vez que produtores vêm-se incentivados a investir em novas safras para aproveitar os bons preços de venda, elevando a oferta, é importante que se combatam os efeitos negativos que isso tem causado, assim como devem-se construir formas de se impedir outras crises de alimentos, aliando-se isso ao livre comércio, à restituição dos estoques mundiais para manter-se a estabilidade dos preços mesmo em meio a flutuações esporádicas e à diminuição das intervenções dos governos nas economias. Por fim, uma atitude dos Estados Unidos mais coerente com o papel que o país desempenha na atual ordem internacional seria a de reduzir os subsídios agrícolas, o que seria traduzido em maior liberdade de mercado e fortalecimento do livre comércio, que são conceitos freqüentemente defendidos pelo *hegemon* perante a comunidade internacional.



# China e Índia – “Chindia”: vasto espaço para a convivência entre diferentes culturas

PAULO ANTÔNIO PEREIRA PINTO\*

Até recentemente, a maioria da leitura disponível sobre China e Índia visava a interpretar um ou outro país a público ocidental. Ademais, os parâmetros de comparação para a RPC eram, quase sempre, o Japão, a Coreia do Sul, ou mesmo Taiwan. Os indianos eram, nesses estudos, associados, inevitavelmente, aos paquistaneses.

No momento, a China parece “descolar-se” do resto da Ásia Oriental, que continua a ser vista com atenção, por sua dinâmica própria. O Paquistão, de sua parte, tornou-se merecedor, s.m.j., de referências a processos em curso no Afeganistão.

China e Índia são, hoje, o foco de comparações inesgotáveis, para os leitores ocidentais, seja a respeito de seus respectivos processos de desenvolvimento econômico, seja quanto à inserção de cada país no cenário internacional, inclusive com o emprego de “soft power”.

Para o observador em Mumbai, no entanto, o mais interessante tem sido o esforço de analistas indianos para explicar, ao seu próprio país, a “China”.

Isto porque, como se sabe, o intenso intercâmbio comercial, a “cross-fertilization” cultural e mesmo a mistura étnica que prevaleciam, havia séculos, entre as duas civilizações, foram suspensos, a partir de 1962, com a guerra fronteiriça entre os dois países.

Parte-se do princípio, nessa perspectiva, de que atual geração indiana, após mais de quarenta anos de distanciamento, procura interpretar o comportamento chinês, no âmbito das condicionantes de sua própria cultura. Daí, citam, por exemplo, a “sacudida de cabeça hindu, à esquerda e à direita” – que aqui significa “ser a verdade sempre contextual

e que, portanto, a resposta a cada pergunta deve ser interpretada como afirmativa ou negativa, dependendo da conveniência dos interlocutores”.

Da mesma forma, é explicado ao público local que tamanha é a necessidade sônica de “não perder face” que um “sim” dito de forma muito enfática pode, disfarçadamente, significar um “não”. Isto é, um chinês busca sempre não ser exposto ao constrangimento de, através de uma negativa, aparecer incapaz de satisfazer ao pedido ou responder a pergunta da outra parte. Assim, haverá sempre um “sim”, como resposta, mesmo que seu significado seja o de um “talvez” ou um “não”.

Os receituários ora disponíveis, para que a China seja melhor entendida na Índia, procuram, também, esclarecer as diferenças entre os dois países, no campo espiritual.

É, então, explicado aos indianos que os chineses contam, em sua mitologia, com centenas de “deuses” e “deusas”, além de seres sobrenaturais, como o dragão. Não haveria, segundo o ponto-de-vista local, o conceito de um “Ser Divino Todo Poderoso” ou “Deus”. Conflitos relacionados com a reencarnação ou renascimento – encontrados no Hinduísmo – ou com o pecado – vigentes no Catolicismo, Judaísmo e Islã – estariam ausentes entre os chineses.

Enquanto isso, os indianos, seguidores do Hinduísmo ou Bramanismo, com seus “deuses” maiores ou menores, seus templos e cerimoniais, desenvolveram sua espiritualidade, em torno da crença no “Bhrama”, que é a unidade. Assim, cada “alma” é uma parte destacada desta unidade, que só se reencontra quando volta a se fundir no “todo”. Daí, a perene espera pelo retorno ao “Universal”.

\* Diplomata de carreira e atualmente exerce a função de Cônsul-Geral do Brasil em Mumbai. As opiniões expressas neste artigo são de sua inteira responsabilidade e não refletem posições do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (papinto2006@gmail.com).

Os chineses, de sua parte, desfrutariam de uma civilização extremamente prática, onde interessaria o “aqui” e o “agora”. A ética social prevaleceria sobre questões espirituais. Tal realidade teria três origens: o Taoísmo, o Budismo e o Confucionismo.

O Taoísmo ditaria o perfil místico da China. Seu princípio básico é o de que o mundo, como um todo, funciona em torno de dois polos, que se expandem alternadamente, enquanto representam limites recíprocos. Trata-se do “Yang” e do “Yin”. O yang é tudo o que for masculino, quente, agudo, iluminado, pesado e seco; o yin é o feminino, frio, macio, escuro, leve e molhado. A desarmonia entre os dois extremos provoca desordens e doenças.

O Taoísmo misturou-se com crenças e práticas tribais, dando origem ao culto de numerosos “espíritos” e “entidades”, associados à água, fogo, vento, chuva, rios, arroz, portões, paredes, entre outros. A maioria das entidades objeto de devoção dos chineses são ancestrais, guerreiros, reis, dignatários e sábios. Por exemplo, os “Oito Imortais” foram pessoas que, através da realização de “obras dignas de reconhecimento e vidas plenas de alegrias” foram agraciados com o “pêssego da vida eterna”, o que os tornou imortais. Suas imagens “guiam e ajudam os fiéis”, em momentos de necessidade.

Em virtude do espírito prático da mentalidade chinesa, o Budismo chegou ao país com sua “Escola Mahayana”, cujo objetivo principal seria não o de tornar-se um Buda, mas, sim, o de, com persistente esforço individual, invocar a intervenção divina – do Buda – para que as dificuldades do mundo material se tornem mais suportáveis.

Segundo seus adeptos, haveria diversos níveis de “paraísos” e de “infernos”, com diferentes recompensas e punições. Os que demonstrassem comportamento mais correto seriam contemplados com a entrada no “paraíso mais elevado”, onde conviveriam com o “Imperador de Jade”, que, segundo a referida crença, seria o que mais próximo haveria da noção de um “Deus”.

A “corte divina” do Imperador de Jade seria idêntica a uma versão terrestre, com um exército, burocracia, família real e “parasitas de plantão”- estes em busca de favores. Seu julgamento, no entanto, é

justo e sem caprichos: o bem é recompensado e o mal punido.

Por ocasião das celebrações do Ano Novo Lunar, os fiéis chineses queimam dinheiro de papel, como símbolo de pagamento para que “deuses que habitam suas casas” viagem até à referida corte do Imperador de Jade e relatem favoravelmente sobre as famílias que os hospedam. Outro recurso é o de oferecer doces ao “deus da cozinha”, para adoçar-lhe os lábios e permitir um discurso favorável àquela entidade maior.

Tais explicações, na Índia, fazem a China parecer bastante utilitária e simplista, preocupada mais com a “face” dos que seguem o ramo prevalecente do Budismo, enquanto, aqui, os hinduístas privilegiam e convivem com complicado sistema de castas e formas de vida – inclusive na de animais – que podem se suceder, em reencarnações futuras.

Cabe ressaltar que, em momento algum, as diferenças assinaladas – para o observador local – procuram identificar obstáculos a um possível renovado bom entendimento entre as duas civilizações. Pelo contrário, buscam-se, sim, coincidências herdadas por interlocuções, durante séculos, de diferentes formas, no campo econômico, político e cultural.

Há especialistas, a propósito, que comparam a “indianização” da China – com a sua “importação” do Budismo do país vizinho – à cristinização da Europa.

Para atender ao já mencionado interesse da nova geração indiana com respeito ao antigo “Império do Centro”, a imprensa local tem ressaltado a crescente visita de cientistas indianos da área de informática à cidade de Hangzhou, na RPC, e a vinda de especialistas chineses em “software” a Bangalore, na Índia. Relaciona-se, então, este crescente intercâmbio techno-industrial com a recíproca criação de centros de estudos do Budismo, em Universidades dos dois países, como consolidação de “cross fertilization” cultural histórica.

Isto é, segundo o entendimento do observador em Mumbai, parece ser fortalecido o consenso de que a mesma facilidade de troca de idéias e maneiras de produção, que permitiu que o Budismo penetrasse



na China – como assinalado em parágrafo acima – os habitantes dos dois países teriam hoje, para se articularem, a partir de valores em comum, criando um vasto espaço para a convivência entre suas diferentes culturas.

Trata-se de conclusão importante para os que, até recentemente, acreditavam que Índia e China viriam a importar modelos e formas de comportamento do “Ocidente”, na medida em que se consolidam, como potências econômicas emergentes.

Pode ser que, na prática, entre os dois países, forme-se um vasto espaço cultural, a facilitar a convivência entre diferentes culturas. Esta “Chindia” poderia proporcionar e priorizar o ressurgimento de formas tradicionais de relacionamento entre diferentes povos, que conviviam entre e através de suas fronteiras.

Para tanto é necessário, ainda, que sejam superadas divergências entre Nova Delhi e Pequim, principalmente no que diz respeito a suas fronteiras.



## O que é o IBRI

O *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI*, organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos, tem a missão de ampliar o debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção do Brasil no mundo. Fundado em 1954, no Rio de Janeiro, e transferido para Brasília, em 1993, o *IBRI* desempenha, desde as suas origens, importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão, promovendo atividades de formação e atualização e mantendo programa de publicações, em cujo âmbito edita a *Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI*.

Presidente de Honra: José Carlos Brandi Aleixo

Diretor Geral: José Flávio Sombra Saraiva

Diretoria: Antônio Carlos Lessa, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Pedro Motta Pinto Coelho.

Para conhecer as atividades do IBRI, visite a homepage em <http://www.ibri-rbpi.org>

# Notas sobre a globalização da Amazônia

ALBERTO TEIXEIRA DA SILVA\*

Múltiplos campos teóricos e discursivos focam vulnerabilidades e possibilidades de inserção da Amazônia na alta modernidade. No rastro da modernização capitalista, notadamente a partir da emergência de temas como meio ambiente, direitos humanos, narcotráfico, novas tecnologias, erosão das soberanias nacionais e temas vinculados a defesa territorial, a questão da Amazônia ganha relevância na mídia, nos círculos acadêmicos e nas políticas multilaterais.

A Amazônia deixou de ser apenas um desafio para o desenvolvimento sustentável regional e nacional, sendo agora uma questão vital para o desenvolvimento sustentável continental e mundial. Estão em curso processos multidimensionais de globalização da Amazônia. O tema da *'internacionalização'* deve ser focado a partir deste prisma. A controvérsia associa a fragilidade do governo brasileiro na proteção da maior floresta do planeta diante da ameaça intervencionista dos países desenvolvidos em nome de salvaguardar o maior *"patrimônio ecológico da humanidade"*. Visões de riquezas do além-mar têm seduzido colonizadores europeus mais remotos, inicialmente Portugal e Espanha, depois outros países que sob a saga da dominação colonial, ergueram empreendimentos e fincaram seus interesses sobre esta vasta porção úmida e tropical. Interesses distintos acompanham de forma dramática a história regional até os dias de hoje, envolvendo matizes ideológicos, ranços nacionalistas, delírios transnacionais, num intrincado jogo político engravidado de significações e simbologias.

Segundo Ignacy Sachs, "a perspectiva de internacionalização por motivos ecológicos é mais do que remota, em que pesem alguns raros e episódicos excessos verbais sobre o tema de um ou outro político europeu". A base de interesses é bastante diversa: recursos minerais, banco fantástico

de espécies derivados de singular megabiodiversidade, e hoje, sobretudo, o papel das florestas na estabilização climática do planeta. Apesar do notório reconhecimento de que a Amazônia desperta interesse, o argumento da *"internacionalização"* que configura perda de soberania sobre a região, do ponto de vista da geopolítica dos militares é absolutamente insuficiente para dar conta dos movimentos globais que transitam na fronteira do capitalismo periférico. Essa polêmica ressurgiu com maior vigor na década de 1980, sendo reintroduzida a *"teoria da conspiração"* no discurso de defesa da região pelas forças armadas.

Alguns analistas mais eufóricos com viés nacionalista extremo advogam a tese de que estaria havendo um cerco sobre a região amazônica por parte das grandes potências mundiais, sendo esta (teoria do cerco) complementar a *"teoria da conspiração"*. Os seguidores desta teoria passaram a ver nos ambientalistas uma quinta-coluna que deveria ser politicamente trucidada. É lógico que a Amazônia atrai o interesse de outras nações, por razões já aqui apresentadas; o que não quer dizer que uma eminente ocupação se concretize. Também nunca pode ser totalmente descartada a hipótese de uma intervenção militar na Amazônia, tendo em vista um cenário onde esteja em jogo interesses vital para os países mais desenvolvidos, sobretudo para os Estados Unidos, que tem adotado política externa agressiva e imperialista nas últimas décadas.

No entanto, desde a segunda metade da década de 1970, o governo brasileiro vem efetivando uma política de segurança para a Amazônia, acionando, num primeiro plano, tentativas políticas de cooperação entre os demais países que formam a Amazônia Continental (Bolívia, Colômbia, Peru, Equador, Suriname, Guiana e Venezuela). Firmado em 1978, o Tratado de Cooperação Amazônica

\* Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas – Unicamp e professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará ([alberts@superig.com.br](mailto:alberts@superig.com.br)).

(TCA), traduzindo a idéia de um Pacto Amazônico, postulou a necessidade de se fundar as bases de um desenvolvimento regional integrado, crescimento econômico e preservação ambiental, que possibilitaria a integração física e administração de problemas comuns.

O problema da segurança e soberania da Amazônia, sob a égide do aparato geopolítico, está ancorado no Projeto Calha Norte e o Sistema de vigilância e proteção da Amazônia (SIVAM/SIPAM). O Projeto Calha Norte surgiu em 1985, como reação unilateral ao imobilismo deliberado dos demais países signatários que assinaram o TCA. Foi elaborado como plano de ação governamental com a finalidade de intensificar a presença do Estado ao norte dos rios Solimões e Amazonas, abrangendo uma área praticamente inexplorada, que corresponde a 14% do território nacional, com mais de 6,7 mil quilômetros de fronteiras terrestres, que se estendem desde Tabatinga à foz do Oiapoque. Apesar de limitado e controverso, constitui uma ação de defesa do território amazônico.

O SIVAM dentro de uma ação mais abrangente de proteção da Amazônia (SIPAM) constitui uma resposta ao monitoramento do espaço aéreo regional e de apoio logístico de planejamento dos governos locais. No entanto, a lógica que preside a política de proteção da região está baseada na geopolítica dos militares, a partir da idéia de segurança nacional. Além disso, a concepção do SIVAM/SIPAM foi pensada sem levar em consideração a comunidade científica e os atores políticos representativos das populações regionais e tradicionais, se constituindo numa parafernália cara (1,4 bilhão de dólares) e centralizadora. Ao invés de um sistema poderia ser criado um centro de inteligência e o fortalecimento institucional de políticas públicas para a Amazônia.

Não resta dúvida que os acordos de cooperação representam pressão política dos países doadores, na medida em que a questão financeira influencia interesses e prioridades, geralmente favoráveis as políticas domésticas desses países. Todavia, existem pontos em comum que devem ser considerados, visto que a promoção do desenvolvimento amazônico se relaciona diretamente com a sustentabilidade

do desenvolvimento nacional e global, ou seja, a cooperação internacional e a coordenação de políticas nacionais tornaram-se requisitos indispensáveis para lidar com as conseqüências de um mundo que se globaliza rapidamente. Cresce a interdependência de problemas e soluções, que certamente está afetando instituições e relações de poder, tencionando e reconfigurando a geopolítica mundial, numa correlação de forças que vai progressivamente modelando diferentes formas de governança nos diferentes níveis da vida social.

Um antídoto à ameaça externa seria uma posição corajosa e determinada do governo brasileiro no sentido de planejar um padrão de ocupação seguindo as orientações do zoneamento ecológico-econômico, de tal modo que a região fosse tratada como prioridade na efetivação de políticas sustentáveis, no aproveitamento racional de seus recursos naturais, respeitando o saber local e as identidades culturais das populações que nela habitam e forjado um novo modelo de desenvolvimento, baseado na conservação da floresta e nos serviços ambientais provenientes da sociobiodiversidade existente. Todavia, não são poucos os que se reportam as estratégias de 'dissuasão estratégica', que seria uma forma de evitar um conflito mais violento, invocando uma ameaça cujo preço o adversário saiba, a priori, que terá que pagar. No que tange a Amazônia, essa estratégia dá munção ao projeto de militarização da Amazônia, para além do papel tradicional desempenhado pelas forças armadas na região.

O reconhecimento dos sucessivos fracassos das políticas de desenvolvimento para a Amazônia deveria conduzir a uma nova política do Estado Nacional, atacando problemas crônicos, o que levaria a investimentos maciços em infra-estrutura social. Para além das teorias e posturas geopolíticas conspiratórias – de direita e de esquerda – que sob o manto ideológico da defesa territorial, tem obscurecido as correlações de forças mundiais, dando lugar a síndrome da vulnerabilidade e fraqueza psicológica; o cenário mais próximo do atual estágio de diplomacia política hegemônica aponta para uma impossibilidade de invasão militar na Amazônia para o atendimento de interesses exógenos ou do

imperialismo norte-americano, ainda que conflitos plantados em países fronteiriços (Colômbia, Peru, Bolívia) possam representar uma ameaça potencial.

A internacionalização política e territorial da Amazônia deve ser reformulada e inserida no contexto da globalização multidimensional, diante do processo histórico de interdependência crescente entre países, blocos regionais e, sobretudo, na agenda das políticas públicas globais. As mais variadas formas de conflitos, tensões e impasses, refletem novas configurações no plano da geopolítica mundial, interesses estratégicos de países hegemônicos, diante de um processo de globalização excludente e concentrador de riquezas. Os militares defendem o ideal da soberania do Estado e o controle das fronteiras, como argumento de defesa estratégica e de segurança nacional. O *mainstream* doutrinário militar enxerga a movimentação das Ongs como perigosas intervenções financiadas por interesses exógenos, associados aos países desenvolvidos. Paradoxalmente, foi durante o ciclo da ditadura que as políticas de internacionalização da economia brasileira, em particular da Amazônia, frutificaram

sob o emblema da integração e ocupação produtiva dos espaços vazios.

As Ongs têm uma visão mais afinada com estratégias globalistas de cooperação e integração de ações na esfera pública, limitando a soberania do poder estatal. Contudo, mecanismos de controle social e transparência, são absolutamente indispensáveis para a atuação e acompanhamento dos atores e programas desenvolvidos. Uma internacionalização silenciosa (biopirataria e domesticação de produtos regionais) vai lenta e progressivamente sugando o que de mais precioso e estratégico as florestas e a diversidade ecossistêmica amazônica pode oferecer: saber milenar e base de substâncias ativas para a indústria de ponta do capitalismo avançado.

A soberania da Amazônia não é uma questão militar. Somente uma cultura de defesa e segurança regional fundada sob o primado do conhecimento tradicional, ciência, tecnologia, inovação e educação, pode promover um desenvolvimento sustentável endógeno e valorização de riquezas para as populações amazônicas atuais e futuras.



## Assine a *Revista Brasileira de Política Internacional* – RBPI e adquira os livros publicados pelo IBRI

Na Loja do IBRI é possível adquirir os livros editados pelo Instituto, assinar a *Revista Brasileira de Política Internacional* – RBPI e inscrever-se em eventos promovidos pela Instituição.

Visite o novo site do IBRI em <http://www.ibri-rbpi.org>.

# Separatismo na Geórgia: considerações geopolíticas e etnicidades

ADALGISA BOZI SOARES\*

Desde o fim da União Soviética, a Geórgia tem sido palco de conflitos separatistas, principalmente nas regiões da Ossétia do Sul e da Abkásia. À primeira vista, a situação entre essas regiões e a Geórgia poderia ser vista como um conflito intraestatal resultante dos princípios às vezes antagônicos da auto-determinação dos povos e da soberania estatal. No entanto, o apoio da Rússia às duas das regiões separatistas demonstra a grande importância geopolítica e estratégica da questão. Dada a complexidade da situação, uma abordagem sistêmica deve ser complementada com outros elementos, entre eles a animosidade entre as diversas etnias.

### Breve história do conflito

A desintegração da União Soviética desencadeou a crise no Cáucaso. Em 1992, a população da Ossétia do Sul manifestou, por meio de um referendo, o desejo de separação em relação à Geórgia e integração à Federação Russa, para que pudesse se unir à Ossétia do Norte. O referendo não foi reconhecido pela Geórgia, que respondeu com uma invasão militar à província. O cessar fogo foi assinado, e uma série de protocolos adicionais criaram a Comissão de Controle Conjunta (*Joint Control Commission – JCC*), formada pela Geórgia, Rússia e Ossétias no Norte e do Sul, observada pela Organização para Segurança e Cooperação da Europa (OSCE), além da Força Conjunta de Peacekeeping, com unidades russas, ossetianas e georgianas. Desde então, o envolvimento da Rússia na região tem sido crescente, indo desde auxílio econômico até emissão de passaportes russos aos habitantes da Ossétia do Sul.

O desenvolvimento da situação da Abkásia foi um pouco distinto. A princípio, a Abkásia propôs o arranjo de federação ou confederação em relação à Geórgia, proposta esta que foi ignorada pelo governo georgiano. As tentativas de obter maiores liberdades em relação ao governo da Geórgia não cessaram, até que, em 1992, tropas da Geórgia atacaram a Abkásia. Durante o processo de reconquista da região abkáz foi promovida uma verdadeira limpeza étnica em relação aos georgianos, de forma que os abkazes, até então minoria na região, passaram a ser maioria. Para a observação do cessar fogo, assinado em 1994, foram criadas uma força de Peacekeeping da Comunidade dos estados Independentes e a Missão de Observadores Militares das Nações Unidas na Geórgia, a UNOMIG.

Embora diferentes, as situações se assemelham principalmente no que tange o envolvimento russo. Durante o período mais violento dos conflitos, no início da década de 90, a participação da Rússia foi velada, embora não fosse propriamente um segredo. Na Abkásia, que possui uma indústria turística bem desenvolvida e instituições democráticas desenvolvidas, a Rússia tem servido de apoio para a manutenção da separação, na prática, em relação à Geórgia. Na Ossétia do Sul, a intervenção Russa é mais direta, principalmente porque, para a região, a independência em relação à Geórgia significaria a integração à Rússia, por meio da unificação com a Ossétia do Norte.

Com a abertura do precedente legal para o reconhecimento de regiões separatistas, após o caso do Kosovo, a Rússia tem reforçado a necessidade de reconhecimento da independência das duas regiões, inclusive estabelecendo laços jurídicos com

\*Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise em Relações Internacionais – LARI (luluzinha\_br@hotmail.com).

a Abkásia e a Ossétia do Sul, o que causou protestos do governo de Tbilisi.

### Geopolítica e estratégia russa

O fim da Guerra Fria representou uma grande ruptura com o sistema que parecia consolidado por grande parte do século XX. Durante esse longo período, os anseios separatistas das regiões da Geórgia permaneceram congelados. A principal característica do sistema na época, a existência de duas superpotências em equilíbrio militar, contribuiu para que essa situação assim se mantivesse. Em decorrência de tal equilíbrio, as duas superpotências enfrentavam-se indiretamente. Um conflito separatista no seio da URSS poderia ser a brecha para um enfrentamento direto entre os dois sistemas existentes, o que explica, de certa forma, o congelamento dos conflitos separatistas durante a Guerra Fria.

Com a mudança do sistema internacional no início da década de 90, ou seja, com o desaparecimento da superpotência do Leste, a esfera de influência da Rússia foi ficando cada vez menor, o que desencadeou ações russas para reverter esse quadro. A medida em que a influência russa diminuía no território georgiano, a Rússia foi aumentando sua participação nos conflitos separatistas da Abkásia e na Ossétia do Sul. Após 2003, o ano que marcou a guinada em direção ao Ocidente na Geórgia, com a Revolução da Rosa, as relações entre Geórgia e Rússia têm se deteriorado rapidamente.

Tal situação se insere em um contexto mais amplo de questionamento, por parte da Rússia, de sua posição no sistema. Se considerarmos que tal posição é determinada pela distribuição de capacidades materiais, é compreensível a posição contestadora russa. O país tem uma das maiores forças militares do globo, sua economia se recuperou do fim da União soviética, o país possui abundante recursos minerais. Esses fatores, em associação à posição privilegiada dentro do Conselho de Segurança das Nações Unidas, fazem com que a Rússia acredite que não pode ser ignorada em sua política externa.

No entanto, todos esses fatores não têm sido

suficientes para manter sua esfera de influência, que se esvaziou de forma significativa na última década e meia. Dessa forma, a orientação pró-ocidental da Geórgia tem incomodado muito o Kremlin. As ações da Rússia na Abkásia e na Ossétia do Sul podem ter duas razões. A primeira delas seria a tentativa de mostrar à Geórgia que a governabilidade do pequeno país, sem o apoio russo, é improvável ou mesmo impossível, uma vez que o apoio que a Geórgia tem recebido dos EUA não tem sido suficiente para a sua estabilização, até mesmo por razões geográficas. A outra opção da Geórgia à Rússia, a União Européia, não parece disposta a indispor-se com a Rússia pela questão georgiana. Uma outra razão para o apoio aos separatismos seria a garantia nessas áreas da influência Russa. Embora o esforço no sentido de manter toda a Geórgia sob influência russa pareça prioritário, caso isso não aconteça seria importante estrategicamente para Moscou manter áreas fiéis ao Kremlin no Cáucaso, principalmente pelo apoio que essas regiões podem fornecer na estabilização do Cáucaso Russo.

### Etnicidade e Construção Social

Uma explicação em termos de distribuição de capacidades materiais e manutenção de esfera de influência podem explicar a atuação de alguns atores, como a Rússia. No entanto, a dimensão local do conflito parece melhor explicada pelas diferentes percepções entre Georgianos, Ossetianos e Abkases. Tanto os ossetianos como os abkazes se valem do argumento étnico para reivindicar a independência. No entanto, não existe nada de natural no argumento de que, por serem de etnias distintas, as regiões têm que se separar. Na verdade, sequer o conceito de etnia em uma região como essa, marcada por fluxos migratórios e diásporas, tem algo de biológico, mas deve ser entendido como uma construção social. Nas situações aqui analisadas, ao contrário de outras regiões separatistas, o aspecto religioso não é o grande constituinte dessa diferença. No caso da Ossétia do Sul, a identificação com os ossetianos do norte é essencial para a diferenciação em relação os georgianos. No caso dos abkazes, o poder



econômico e político independentes da Geórgia constituem em grande parte essa diferença. Esses fatores, aliados a narrativas históricas diferentes, costumes, cultura e línguas distintas fazem com que os ossetianos e os abkazes não se sintam parte do território georgiano.

No entanto, apenas essas diferenças não são suficientes para impedir a convivência dos três grupos sob a mesma soberania. Tensões étnicas existiram por muito tempo nessas regiões, mas os eventos violentos do início da década de noventa tiveram grande papel na internalização da idéia, por parte de todos os atores, de que a convivência pacífica, sob a mesma soberania, é impossível. Com a internalização da idéia de que as etnias deveriam ser separadas para que pudessem sobreviver, as rivalidades entre elas passaram a ser compreendidas como um dado daqueles sistemas de interação, ou seja, ao mesmo tempo em que essa idéia foi construída socialmente, ela passou a reforçar a situação de animosidade existente e a contribuir para as conseqüências violentas dos eventos.

## Conclusão

Considerado a falta de apoio internacional à independência da Ossétia do Sul e da Abkásia, é pouco provável que Rússia vá além do apoio à separação *de facto*, como vem fazendo nos últimos

anos. Mesmo que a Rússia não avance no sentido de promover o reconhecimento dessas regiões, um movimento contrário, no sentido de uma maior integração com a Geórgia tampouco é esperado, principalmente em razão das construções sociais aqui apontadas.

A instabilidade interna da Geórgia pode ser um convite a uma tentativa russa de retomada de influência sobre o país. A reeleição do presidente que assumiu após a Revolução da Rosa foi rodeada de incertezas e denúncias de fraude, o que pode significar sérios abalos em seu apoio. Aproximam-se ainda as eleições parlamentares, e a desestabilização do atual governo pode abrir portas à ingerência russa nos assuntos internos da Geórgia. Caso tal movimento aconteça, certamente será dificultado pelo apoio que os Estados Unidos têm prestado a esse governo. Dessa forma, entre a tentativa de manutenção da esfera de poder da Rússia, a orientação ocidental do governo georgiano e as aspirações de independência da Ossétia do Sul e Abkásia, é pouco provável que a situação sofra modificações substantivas nos próximos meses.

Adalgisa Bozi Soares é Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise em Relações Internacionais – LARI (luluzinha\_br@hotmail.com).



# A África na Política Externa Brasileira

DIEGO ARAUJO CAMPOS\*

A política externa independente de San Tiago Dantas e Araújo Castro deu início ao africanismo na política externa brasileira. Passando pelo pragmatismo responsável e ecumênico do governo Geisel e pelo universalismo de Figueiredo, a “autonomia pela distância” que marcou boa parte do período que vai da PEI ao governo Sarney estreitou os laços brasileiros com o continente africano.

O processo de redemocratização apresentou continuidade na aproximação com países africanos. A 1ª Cúpula dos Países Lusófonos e a conseqüente criação do Instituto Interacional de Língua Portuguesa, além das visitas do presidente Sarney e do chanceler Abreu Sodré, mostram que as relações Brasil-África não perderam fôlego. Ademais, o Brasil condenou explicitamente o *apartheid* sul-africano, restringindo suas relações culturais, comerciais e esportivas com a África do Sul. Em 1986, por proposta brasileira, resolução da ONU aprovou a declaração de Zona e Cooperação do Atlântico Sul – ZOPACAS, com o objetivo do uso pacífico do hidroespaço atlântico pelos Estados ribeirinhos. Na década de 1990, devem -se ressaltar os acordos de Pretória com a África do Sul, os quais representam a retomada das relações plenas do Brasil com aquele país. Outro ponto significativo foi a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, que hoje conta com a participação de Guiné Equatorial e Ilha Maurício como membros associados. Há ainda a intensa participação do Brasil, em missões de paz, no continente africano, como exemplifica a United Nations Observer Mission in Angola.

O governo Lula vem dispensando grande atenção ao continente africano. As sete viagens do presidente brasileiro à África mostram o compromisso do governo com o aprofundamento da cooperação, seja na área comercial, seja na área de cooperação

técnico-científica. Ademais, O presidente brasileiro foi a países africanos diversos, como Angola, Burkina Fasso e África do Sul, com o objetivo de aprofundar o diálogo político. Na visão brasileira, com os desafios e as ameaças globais, é fundamental encontrar soluções duradouras e equitativas que reflitam o interesse da maioria. Hoje, o Brasil desenvolve relações baseadas no interesse mútuo e na solidariedade. Por essa razão, o país passou a ter relação diferenciada com os Estados áfricos. Inauguraram-se 12 novas embaixadas na região, e o número de missões diplomáticas africanas em Brasília passou de 16 (em 2003) para 24. A atuação do Brasil na região africana é diversificada e intensa, transcendendo os aspectos comerciais e econômicos. Na área da saúde, por exemplo, no âmbito da CPLP, o Brasil tem atuado no combate à malária, em Guiné Bissau. Em Angola e Moçambique, o Brasil tem parcerias para o tratamento da AIDS, além de fornecer remédios a preços mais baratos a muitos países africanos. Ademais, a Fiocruz tem um escritório em Maputo, Moçambique, que cuida do fornecimento de vacinas, produzidas pela fundação.

No plano econômico, empreiteiras brasileiras participam em obras de infra-estrutura viária, urbana e energética em Angola, e tencionam voltar à República do Congo, onde já tiveram presença importante. Para facilitar esses investimentos, e estimular exportações de bens e serviços, o Brasil ampliou capacidade de crédito para o comércio e os investimentos e criou linhas especiais de financiamento a partir do perdão de dívidas bilaterais. A Cúpula Países Africanos-América Latina, de 2006, ressalta o sucesso da Cúpula Países Árabes-América Latina, 2005, pelo incremento das exportações de ambos os lados e da cooperação. O comércio entre Brasil e África avança em ritmo impressionante: as exportações brasileiras

\* Mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-Rio (diegoaraujocampos@gmail.com).

multiplicaram-se três vezes. Agora, o objetivo é diversificar as exportações africanas ao Brasil, atualmente de baixo valor agregado e concentradas em número reduzido de produtos.

A Petrobras já está presente em sete países da região – Nigéria, Angola, Guiné Equatorial, Líbia, Tanzânia, Moçambique e Senegal –, trabalhando com empresas locais e estrangeiras na prospecção em águas profundas e no segmento de exploração e produção.

Prova de que se vive momento novo nas relações com a África é a participação de empresa privada angolana na exploração de hidrocarbonetos no Brasil. A Somoil venceu disputa para explorar petróleo e gás na Bacia do Recôncavo, tornando-se a primeira empresa petrolífera angolana a trilhar o caminho da internacionalização. No que tange aos biocombustíveis, o Brasil enfatiza o potencial destes. Desde que respeitadas as características e realidades locais, o etanol e o biodiesel podem ser ferramentas de transformação econômica e social, gerando empregos e renda, ademais de ajudar no combate ao aquecimento global. No caso de alguns países que não dispõem de hidrocarbonetos, estes poderão constituir importante alternativa para a geração de energia. A participação desses países será decisiva para a criação de um verdadeiro mercado internacional para os biocombustíveis.

Os brasileiros almejam que as negociações multilaterais eliminem as distorções no comércio de produtos agrícolas praticadas pelos países desenvolvidos. Por isso, o Brasil ajudou a criar o G-20,

que se transformou em interlocutor fundamental no processo negociador de Doha. O governo brasileiro insiste no diálogo com o G-33, cuja maioria dos membros é africana, para formar consensos na Rodada de Doha da OMC. O Estado brasileiro questionou, com êxito, em painel na OMC, práticas comerciais de países ricos que prejudicam fortemente a principal exportação de Burkina Fasso, o algodão. Já no âmbito da ONU, o Brasil busca angariar suporte africano para o justo pleito de um assento no Conselho de Segurança. Segundo o governo brasileiro, é necessário reformar a ONU e seu Conselho de Segurança, que deverá contar com novos membros permanentes vindos da Ásia, África e América Latina. O Brasil busca a integração sul-americana com a África e tem atuado no aprofundamento e no fortalecimento do diálogo político e da integração econômica, como assevera o acordo de comércio preferencial do Mercosul com a União Aduaneira da África Austral – SACU. Convém lembrar que a África do Sul e o Brasil fazem parte do IBAS, importante fórum de diálogo com iniciativas práticas como o fundo de combate à fome e à pobreza, em parceria com o PNUD.

Como visto, o governo Lula propiciou *aggiornamento* na relação com Estados africanos, transformando a integração em base justa e solidária no leitmotiv da política externa brasileira. Brasil e África trabalham para encontrar o caminho do desenvolvimento sustentável e equitativo. A cooperação é crucial para transformar afinidades e interesses comuns em benefícios concretos para ambos os povos.



# Novo governo de Berlusconi: a questão da governabilidade e os desafios domésticos

DIOGO MAMORU IDE\*

Se há uma palavra que descreve bem o sistema político italiano nas últimas décadas, essa palavra certamente é “instabilidade”. Explica-se: nos sessenta e três anos seguintes ao final da Segunda Guerra Mundial, o poder político italiano foi revezado por nada menos do que sessenta e dois governos. O que acontece é que a grande descentralização existente em torno de diversos partidos políticos pequenos e a consequente necessidade de contar com vários desses partidos para formar uma coalizão acaba por engessar todas as formas de liderança política. Nesse ambiente, qualquer medida contrária aos interesses de um grupo é seguida pela saída de tal grupo do governo, o que acaba minando a governabilidade deste último.

É notável, portanto, que no resultado das eleições parlamentares de meados de abril passado apenas seis partidos tenham conseguido assentos no parlamento. Partidos outrora significativos, como os Partidos Comunista e Verde, não elegeram sequer um representante. Parece ocorrer uma tendência na Itália de aproximação aos sistemas políticos bipartidários vistos nos EUA e na Inglaterra. Cabe questionar, no entanto, em que medida esse enxugamento de partidos menores irá, de fato, conferir maior governabilidade à coalizão do novo Primeiro-Ministro eleito, Silvio Berlusconi.

Esse será o terceiro mandato de Berlusconi como Primeiro-Ministro da Itália. Seu primeiro mandato, resultado de forte campanha midiática em seus meios de comunicação, durou apenas poucos meses (março a dezembro de 2004). A saída do partido anti-imigração de direita, Liga do Norte, da coalizão forçou-o a pedir o afastamento. Entre os principais motivos estavam o não cumprimento do pacto eleitoral e a perda de alguns de seus políticos para o Partido de Berlusconi, *Forza Italia*.

Em 2001, Berlusconi também venceu as eleições. Seu mandato, entretanto, foi novamente interrompido em 2005 devido a diversos fatores, como o enfraquecimento da coalizão pela ameaça de saída de alguns partidos, à perda das eleições regionais e ao provável voto de não confiança que receberia do Senado. Após dois anos na oposição, Berlusconi foi pela terceira vez eleito para o cargo de Primeiro-Ministro, em abril de 2008. A realização das eleições resultou do voto de não confiança que o premiê anterior, Romano Prodi, recebeu do Senado e de seu posterior afastamento.

Apesar de Berlusconi contar com a maioria da Câmara e do Senado e de não ser tão dependente de partidos menores como o foi no passado, é claro o clima de apatia à sua figura por parte da população. Isso se deve ao descontentamento popular com os governos anteriores de Berlusconi, os quais não realizaram muitas das principais promessas eleitorais. A fim de superar a descrença da população sobre seu novo governo, é essencial que o novo premiê realize uma série de reformas que têm sido prorrogadas pelos últimos governos.

Um dos principais desafios será lidar com a imigração ilegal, questão em que a Liga do Norte certamente terá grande influência devido ao seu fortalecimento no Parlamento. A Liga dobrou seu apoio popular para 8,2% do eleitorado justamente por tocar em questões sociais que configuram as maiores preocupações atuais dos italianos, tais como a imigração ilegal e o aumento da criminalidade. Embora a Itália esteja longe de estar entre os destinos mais procurados por imigrantes no âmbito da União Européia, o país recebe fluxos migratórios significativos de lugares como Eritreia, Somália e Nigéria. Além disso, o crescimento dos imigrantes

\* Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise em Relações Internacionais – LARI (diogo\_ide@hotmail.com).

provenientes de países recém incorporados à União Européia, os quais ainda não apresentam a mesma pujança econômica e os mesmos níveis sociais da Europa Ocidental, cresce a passos largos. O número de imigrantes romenos, por exemplo, cresceu significativamente após a adesão da Romênia à União Européia.

Segundo o Ministério do Interior, 35% dos crimes cometidos na Itália tiveram autores estrangeiros. Destacam-se, nesse sentido, o crescimento de 75% dos delitos cometidos em Roma por imigrantes romenos. Em relatório publicado pelo Departamento de Administração Penitenciária, estrangeiros representam quase 40% da população carcerária do país.

A posição da Liga do Norte sobre imigração é bem conhecida: a Itália deve fechar o cerco contra imigrantes ilegais, pois há uma correlação direta entre imigração desregulamentada e crescimento da criminalidade. Por isso que esse partido é visto como xenófobo por parte da mídia internacional. Fato é que as condições de vida dos imigrantes que chegam à Itália são realmente precárias e que o país não dispõe de nenhuma política de assistência aos mesmos. Os delitos causados por imigrantes são causa da precariedade das condições de vida dos imigrantes e não da imigração *per se*.

Segundo o coordenador do relatório sobre imigração da Caritas/Migrantes, Franco Pittau, a situação poderia ser diferente caso houvesse alguma assistência aos imigrantes. O discurso da Liga do Norte de tachar indiscriminadamente imigrantes como criminosos, portanto, é simplista e irresponsável na medida em que concentra os problemas sociais italianos na figura do imigrante, sem atentar para os efeitos xenofóbicos ou racistas que tal discurso pode engendrar.

A resposta no momento cogitada por autoridades italianas é o estabelecimento de um limite mínimo de renda como forma de barrar estrangeiros que desejam passar mais de noventa dias no país. Entretanto, cresce a percepção de que a questão da imigração ilegal também deve ser debatida em nível regional. Há no momento propostas de adoção de políticas conjuntas para os países-membros da União Européia, mas o acordo final ainda não foi alcançado.

Outra questão que vem à tona com o ressurgimento da Liga do Norte é o aumento de

autonomia fiscal à região norte do território italiano, mais industrializada e mais rica. Apesar de não mais advogar a secessão em relação ao sul, a Liga do Norte sustenta que os tributos pagos pela região norte devem ser empregados dentro da mesma região, pois é inaceitável, em sua perspectiva, que políticos do norte tenham que pedir a Roma o dinheiro recolhido de sua própria população. O problema é que a plataforma política do novo premiê se baseia muito na realização de melhorias infra-estruturais do flanco sul italiano. Na região de Nápoles, por exemplo, onde a coleta de lixo está paralisada há meses, as expectativas quanto ao próximo governo Berlusconi são muito altas devido a promessas de resolução do impasse. A dúvida posta ao novo governo de Berlusconi é, portanto, até quando o mesmo conseguirá conciliar interesses tão divergentes – não usar os tributos da região norte no sul e melhorar a infra-estrutura do último.

A campanha política de Berlusconi também teve como proposta a recuperação da Alitalia, empresa do setor aereoviário que há anos enfrenta problemas econômicos. Os subsídios dados pela Itália, ainda no governo Prodi, para evitar a falência da companhia é estimado em €300 milhões. O problema decorrente é que, em razão da ajuda econômica ocorrida anteriormente, em 2001, o governo italiano estaria proibido de prestar outra ajuda até 2011 de acordo com as normas da União Européia.

A intenção inicial de vender a companhia para a Air France-KLM foi descartada após esta retirar sua proposta de compra. As exigências de aprovação da compra pelos sindicatos italianos e pelo futuro governo de Berlusconi simplesmente não eram possíveis de serem asseguradas pela Air France – KLM.

Logo após a Air France retirar sua proposta, Berlusconi cogitou nacionalizar a empresa, em vez de vender os 49,9% de ações que o governo italiano detém na companhia. Entretanto, esse cenário se mostrou pouco viável na medida em que a *Ferrovie dello Stato*, companhia ferroviária que compraria a Alitalia, também amargou prejuízos da ordem de centenas de milhões de euros no último ano. Embora o futuro da Alitalia ainda não tenha sido resolvido pelo governo, é certo, no entanto, que o caso será analisado pela Comissão Européia. A decisão dessa

Comissão acerca da legalidade dos subsídios à companhia italiana acontecerá sob ambiente de forte pressão por parte das outras companhias aéreas. A ajuda econômica à Alitalia, argumentam tais companhias, é prejudicial ao livre-mercado do setor em que operam. Dessa forma, o caso da Alitalia tem grande potencial de ser o primeiro ponto de atrito entre o novo governo de Berlusconi e Bruxelas.

No campo econômico, além da questão da Alitalia, o governo de Berlusconi encontra-se rodeado por outros desafios: alto nível de desemprego entre jovens, alta inflação, corte nos gastos governamentais e melhora da infra-estrutura. No ramo do turismo, a Itália caiu da primeira para a quinta posição como destino mais procurado. A previsão do Fundo Monetário Internacional para o crescimento da Itália é de apenas 0,3% anual, para 2008 e 2009, previsão que deixa a economia italiana como a última em crescimento na Europa e entre os países do G-8. Há pouco mais de dez anos, a economia italiana era mais rica que francesa e a britânica, quando consideradas a renda *per capita* e a paridade do poder de compra da população. Atualmente a economia italiana se encontra abaixo da média da União Européia.

É justamente devido ao baixo grau de governabilidade decorrente da existência de múltiplos partidos que governos, tanto de direita quanto de esquerda, não foram capazes de realizar as reformas essenciais ao aumento da produtividade e do crescimento econômico. Posto que a economia italiana é muito dependente de companhias de porte pequeno ou médio, a situação italiana se torna ainda mais delicada com a exposição de tais companhias ao avanço da indústria chinesa, que é notavelmente competitiva.

A eleição de Berlusconi ao posto de Primeiro-Ministro, seguida pela eleição de Gianni Alemanno ao cargo de novo prefeito de Roma ilustram o acompanhamento da Itália à guinada à direita que se observa pela Europa desde meados dos anos 2000. A eleição de partidos de direita em países como Alemanha, Finlândia, Países Baixos, Suécia, Dinamarca, França, entre outros, pôs fim ao domínio da esquerda iniciado na década de 1980.

Em Roma, Alemanno já demonstrou interesse em demolir moradias ilegais e em expulsar 20 mil

criminosos estrangeiros. De forma semelhante, políticas conservadoras já foram anunciadas pelo Berlusconi com relação ao aborto e à imigração ilegal; o que certamente aproxima a Itália ao Vaticano e a outros governos de direita da Europa. Essa tendência ao conservadorismo da direita européia pode ser entendida com a reação a problemas em comum que países-membros da União Européia enfrentam. Imigração ilegal, baixo crescimento econômico e apreensão quanto ao terrorismo criaram a base para a ascensão de políticos conservadores com forte apelo junto às massas. Logo, o que se observa é a busca da via conservadora como meio de solucionar problemas comuns europeus.

Embora desafios atuais da conjuntura européia sejam compartilhados pelo italiano, entretanto, é claro que o governo de Berlusconi deverá se focar principalmente nas questões internas de seu país a fim de se manter no poder. Tal tendência foi vista durante a própria corrida eleitoral, quando problemas como a questão da Alitalia, imigração ilegal e crescimento econômico, todos relativos majoritariamente à política interna italiana, dominaram a plataforma eleitoral de Berlusconi e de Veltroni. O controle da imigração ilegal, embora em pauta na agenda da União Européia, ainda deve levar meses para que seja aprovado, fato que leva a Itália a elaborar medidas nacionais no curto prazo.

Se o sucesso do novo governo recairá sobre sua capacidade de realizar mudanças no cenário econômico-social do país, a realização das mudanças almejadas pela população italiana, por sua vez, apenas será possível caso haja estabilidade na política doméstica. Se há, por um lado, a tendência de que o sistema político se tornará mais estável com a redução da quantidade de partidos pequenos, o que beneficia o novo governo de Berlusconi; por outro lado, há ainda a forte dependência do Primeiro-Ministro em relação à Liga do Norte, que já abandonou seu governo em 1994. Muitas das promessas eleitorais de Berlusconi para o sul chocam-se frontalmente com os anseios da Liga. Desnecessário mencionar, portanto, o quão improvável se mostra o cenário de estabilidade política e de sucesso do novo governo.





# Zimbábue: renovação ou caos

PIO PENNA FILHO\*

Robert Mugabe é presidente do Zimbábue desde a sua independência, ocorrida em 1980, ou seja, já são 28 anos no governo. A evolução política recente do país mostra que a democracia não é uma das práticas prediletas do governo de Mugabe. Desde o início da década de 1990 as críticas contra o seu governo vêm aumentando, interna e externamente.

Internamente, a oposição vem ganhando fôlego e é muito provável que tenha vencido o atual pleito em todos os níveis. Já está confirmado que no parlamento o governo perdeu. Externamente, a pressão sobre o governo Mugabe vem aumentando consideravelmente pelo menos desde que foi iniciada a ocupação ilegal e arbitrária de propriedades de zimbabuanos brancos no ano de 2000. O país não faz parte mais, por exemplo, da *Commonwealth* britânica. Inicialmente havia sido suspenso e depois se retirou por iniciativa própria. Mas não é só isso. Funcionários do governo têm encontrado cada vez mais dificuldades para viagens em missão ao exterior e outras sanções vêm sendo aplicadas contra o governo.

O Zimbábue possui uma população estimada em torno de 12 milhões de pessoas, com duas etnias predominantes, os *shonas* (71% da população), e os *ndebeles* (16% da população). Cerca de 66% da população vive em zonas rurais, um dado importante e que se reflete no seu perfil econômico e político.

As eleições realizadas no sábado passado, dia 29/03/2008, indicam mudanças no cenário político do país. Os dois principais candidatos no pleito foram o próprio Robert Mugabe, disputando pelo partido governista União Nacional Africana do Zimbábue – Frente Patriótica (ZANU-PF), e Morgan Tsvangirai, pelo Movimento para a Mudança Democrática (MDC).

Mugabe é uma liderança histórica e que tem a sua biografia política vinculada ao processo de independência do Zimbábue. Ficou preso por 10

anos e teve que viver no exílio, em decorrência de sua militância política contra o regime branco de Ian Smith que reproduzia, de certa forma, o regime sul-africano do “apartheid” na então Rodésia, antigo nome do Zimbábue. Mugabe também foi um dos signatários do Acordo de Lancaster House, que marcou o início da nova fase política do país, independente e sem o controle da minoria branca. Com o tempo, apegou-se ao poder e imprimiu um ritmo próprio e autoritário à política do Zimbábue.

Morgan Tsvangirai teve sua iniciação política vinculada ao movimento sindical. Dentre outras atividades sindicais, foi Secretário Geral da Confederação de Sindicatos do Zimbábue (ZCTU) e um dos fundadores do Movimento para a Mudança Democrática (MDC), criado em 1999. Em sua carreira política constam 4 tentativas de assassinato, espancamentos e várias prisões e processos arbitrários, provando como é difícil fazer política num país controlado por um governo autoritário.

Tsvangirai disputou as eleições presidenciais de 2002 com o próprio Mugabe. Obteve 41,9% dos votos contra 56,2% de Mugabe. A eleição foi considerada fraudulenta pelos observadores internacionais, mas acabou prevalecendo o resultado oficial. O fato de terem ocorrido muitas irregularidades durante o processo mostra que já havia uma insatisfação muito grande com relação ao governo, caso contrário Tsvangirai não teria conseguido, mesmo com fraudes, uma votação tão expressiva.

Não houve, ainda, a divulgação do resultado final da atual disputa presidencial, mas já é sabido que o ZANU-PF não terá mais maioria no parlamento. Além disso, o MDC afirma que saiu vitorioso do pleito, opinião emitida após pesquisas realizadas por iniciativa própria. Esse clima de indefinição está gerando grande tensão nas principais cidades do país, uma vez que há riscos de ruptura da ordem

\* Professor da Universidade Federal do Mato Grosso – UFMT e Pesquisador do CNPq (piopenna@gmail.com).

e manifestações violentas por parte da população. Teme-se também que o governo de Mugabe possa estar tentando reagir por meio de um golpe de Estado. Mas tudo está ainda muito indefinido.

Para tentar contornar resistências de setores governamentais, sobretudo dos militares e do aparato policial, o MDC já anunciou que não pretende adotar nenhum tipo de política de revisão dos abusos cometidos pelo governo de Mugabe, prometendo não processar e nem tampouco punir ninguém. Não se trata de uma decisão meramente demagógica. Há, de fato, uma preocupação muito séria com relação ao comportamento que será adotado pelos setores responsáveis pela repressão durante a Era Mugabe no caso de se confirmar a vitória da oposição. O bispo anglicano sul-africano e prêmio Nobel da Paz, Desmond Tutu, por exemplo, por temer que o país entre num processo de guerra civil, aventou a possibilidade do envio de tropas internacionais para o Zimbábue com o objetivo de conter uma possível escalada da violência. Naturalmente que essa seria uma medida drástica e está fora de questão, uma vez que seria necessário uma intervenção internacional.

O Zimbábue já foi um país relativamente tranquilo. No contexto africano chegou a ter uma economia que funcionava bem acima da média e projetava o país no cenário regional. Hoje, o quadro

é completamente outro. Os zimbabuanos vivenciam um processo hiperinflacionário poucas vezes visto na história econômica, com taxas de inflação que chegam a superar os 100.000% ao ano. O desemprego já atinge cerca de 80% da população e o declínio da economia foi de 5% em 2006 com projeção de 6% para 2007. A expectativa de vida se iguala a dos países mais pobres da África e se situa em algo em torno dos 40 anos. Ou seja, o Zimbábue vive, sem dúvida, a pior crise econômica da sua história.

Esses dados estão se refletindo nas eleições desse ano. Apesar do regime de força do ZANU-PF e do estilo autoritário e personalista de Mugabe, seria muito improvável que num processo eleitoral livre a população não votasse contra o governo. A insatisfação é quase geral. Talvez o único setor da sociedade zimbabuana que ainda acredita no governo seja a parcela de trabalhadores rurais que foram agraciados com terras resultante do processo atropelado de reforma agrária promovida pelo governo entre 2000 e 2001. Vale lembrar que naquela ocasião muitos brancos perderam suas terras em decorrência de um certo "populismo" governamental, o que ajudou em muito no acirramento da crise econômica do país. Enfim, o Zimbábue está, agora, vivendo no fio da navalha. É o momento da renovação. Ou do caos.



# Política externa e *Soft Power*: O papel da União Européia em Kosovo Independente

RAFAEL DA SOLER\*

A tão antecipada declaração unilateral da independência de Kosovo ocorreu, e nos quase dois meses decorridos desde então algumas previsões puderam ser confirmadas. Dentre as incertezas projetadas, a grande surpresa fica por conta da União Européia (UE), que foi capaz de articular uma política comum sobre Kosovo, a despeito das divergências com relação ao reconhecimento do novo Estado. A importância dessa articulação – tanto para a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) como para a futura estabilidade dos Bálcãs – e as perspectivas para a atuação da UE na região são os pontos centrais dessa análise.

O fracasso iminente das negociações entre Belgrado e Pristina mediadas pelos países do Grupo de Contato (Alemanha, Estados Unidos, França, Itália, Reino Unido e Rússia) influenciou os resultados das eleições para o Parlamento de Kosovo realizadas em novembro passado. A vitória do Partido Democrático de Kosovo, cujo líder é o atual primeiro-ministro Hashim Thaçi, já indicava que não havia mais disposição política em se esperar por uma solução concertada com os sérvios. Apesar da forte oposição russa, crescia a expectativa de apoio por parte dos Estados Unidos e dos principais países europeus a uma declaração unilateral de independência, tendo em vista a crescente insatisfação popular com a lentidão na definição do status final da província.

O relatório final apresentado pela *troika* (tríade diplomática apontada pelo Grupo de Contato) ao Secretário-Geral das Nações Unidas em dezembro indicava o fracasso das partes em alcançar um acordo e os riscos que isso poderia trazer para a estabilidade regional. O esgotamento das negociações abria o caminho para a declaração unilateral de indepen-

dência, de modo que certos processos puderam ser previstos. A presença militar da OTAN em Kosovo impediria uma reação militar de Belgrado, restringindo a atuação do governo sérvio ao boicote das instituições do novo Estado. A posição russa permaneceria inalterada, e qualquer ato unilateral seria rechaçado. Os Estados Unidos liderariam o reconhecimento da independência kosovar, conferindo alguma credibilidade à declaração. Já as Nações Unidas teriam sua ação limitada pelo impasse entre os membros permanentes do Conselho de Segurança acerca do reconhecimento ou não.

Todos estes processos puderam ser verificados ao longo dos dois últimos meses. Contudo, a posição européia permanecia uma incógnita. A impossibilidade de Bruxelas alcançar uma posição comum prejudicaria profundamente a posição da União Européia como ator relevante no cenário regional, e este era, de fato, um cenário provável. Países como Espanha, Romênia, Chipre e Grécia se opunham ao reconhecimento de uma declaração unilateral, fora do âmbito de negociações da ONU, e isso gerava muita expectativa com relação à posição do bloco. Os fatos mostraram, entretanto, que ainda havia espaço para uma articulação política coerente.

Tendo em vista a impossibilidade de se alcançar uma posição comum com relação ao reconhecimento, a União Européia tem concentrado seus esforços no sentido de auxiliar a criação de um Estado kosovar que seja democrático, estável e próspero. O plano Ahtisaari, elaborado no início de 2007, propunha uma independência supervisionada para Kosovo, na qual a UE teria um papel fundamental. Assim, já em dezembro passado o Conselho Europeu traçou os principais pontos de uma ampla missão

\* Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise em Relações Internacionais – LARI (rafadasoler@yahoo.com.br).

civil e policial. No início de fevereiro, Peter Feith foi apontado Representante Oficial da União Europeia para Kosovo (EUSR) além de Representante Civil Internacional (ICR), cuja função é supervisionar a implementação do plano Ahtisaari.

Já em meados de fevereiro foi aprovada a *European Union Rule of Law Mission in Kosovo* (EULEX Kosovo). A missão tem como objetivo auxiliar as autoridades kosovares na construção de um Estado de Direito sustentável e funcional. Deste modo, a responsabilidade administrativa sobre Kosovo concedida à UNMIK (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*) em 1999 pela resolução 1244 do Conselho de Segurança não será alterada. Os sucessores da UNMIK serão as instituições de Kosovo, e não a EULEX, que atuará legalmente a partir de convite do governo kosovar no auxílio ao processo de *state-building*. Os números da EULEX atestam a importância que Bruxelas tem conferido à questão. No período de 120 que sucede a provação da missão, serão enviadas a Kosovo 2.000 pessoas, a maior concentração de servidores europeus fora de Bruxelas. Nesta se incluem juizes, procuradores e forças policiais, que terão a responsabilidade de assegurar a criação de um ambiente estável para o desenvolvimento político, jurídico, social e econômico. Após a declaração de independência, que ocorreu após a aprovação da missão, a UE agiu de maneira rápida, tendo tomado nota da declaração e permitido que cada membro adotasse posição própria. Contudo, a disposição em atuar na região não foi alterada.

O sucesso da missão pode representar uma mudança importante no desenvolvimento da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e na própria percepção sobre a atuação internacional da UE. O Tratado de Maastricht estabeleceu, a partir de 1993, a estrutura dos três pilares da União Europeia (Comunidades Europeias, Política Externa e de Segurança Comum, Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal). Contudo, o êxito da PESC tem sido limitado pelo fato deste pilar estar ligado, principalmente, ao Conselho Europeu, o que significa uma predominância de princípios intergovernamentais em detrimento dos supranacionais (predominantes nas Comunidades).

Assim, a necessidade de consenso decorrente destes princípios prejudica uma atuação conjunta, e tem provocado divergências internas em questões como a intervenção militar no Iraque e o relacionamento com a Rússia.

No caso dos Bálcãs, a inoperância da PESC tem sido mais evidente. Com o desmantelamento da Iugoslávia a partir de 1991, pouco antes do Tratado de Maastricht, chegou a falar-se da “Hora da Europa”, porém a atuação prática da Comunidade Europeia foi muito limitada. Já em 1999, a resposta ao conflito na Sérvia veio da OTAN, realçando a liderança dos Estados Unidos em uma região de influência natural da UE. Desde então, a incapacidade do bloco de formular uma política militar conjunta tem dado espaço ao fortalecimento do *soft power* europeu, ou seja, cada vez mais a UE tem utilizado seu poder político para influenciar resultados. O principal recurso para o *soft power* europeu tem sido, indiscutivelmente, a perspectiva de adesão ao bloco. Os 12 novos membros que aderiram em 2004 e 2007 mantêm taxas de crescimento de 5% a 10%, possibilitando ganhos para toda a União, que vão do reavivamento da economia europeia ao fortalecimento de sua posição internacional. É essa perspectiva que mantém uma agenda pacífica e regular de reformas nos demais países da região.

Assim, a estratégia da União Europeia para a estabilidade dos Bálcãs Ocidentais conjuga a atuação direta da EULEX em Kosovo com as negociações com a Sérvia. Bruxelas e Belgrado têm negociado mais ativamente desde novembro passado a assinatura do Acordo de Associação e Estabilização, parte do Processo de Associação e Estabilização que a UE implementa nos Bálcãs Ocidentais visando à harmonização das políticas com o padrão europeu. Entretanto, o aprofundamento das discussões está intimamente ligado à postura do governo sérvio frente a Kosovo.

A União Europeia conseguiu tomar frente no processo de estabilização regional dos Bálcãs, tendo desenvolvido uma abordagem aos conflitos locais mesmo com a falta de uma posição conjunta. Contudo, o processo não está completo. A competência da PESC e a legitimidade da UE como

ator na região serão avaliadas, a partir de agora, pela construção e consolidação da institucionalidade do Estado kosovar. Neste sentido, existem duas grandes ameaças ao êxito. A primeira é a postura do governo sérvio. A principal estratégia de Belgrado tem sido barrar o reconhecimento internacional de Kosovo, no que tem sido bem sucedido. Até o momento, 36 países o fizeram, incluindo Estados Unidos e 18 dos 27 membros da UE. Apesar do peso político por eles conferido, é necessário um número maior de nações, possibilitando a adesão de Kosovo a organismos internacionais como o FMI, a OMC e o COI.

Os argumentos sérvios giram em torno do direito internacional: afirma-se que a resolução 1244 do Conselho de Segurança previa a integridade física do território da Sérvia e que o reconhecimento de uma declaração unilateral de independência vai contra a deliberação do Conselho e outros princípios do sistema internacional, como a inviolabilidade das fronteiras de Estados internacionalmente reconhecidos. É baseado neste argumento que muitos países, incluindo o Brasil, negaram o reconhecimento da declaração unilateral de independência, vinculando essa possibilidade a uma solução alcançada no âmbito das Nações Unidas, com participação sérvia.

Por outro lado, Alemanha, Estados Unidos, França, e os demais países favoráveis, afirmam que o caso de Kosovo é único devido aos fatos históricos, não havendo a possibilidade de criação de precedente legal. Ao mesmo tempo, argumenta-se que a resolução 1244 previa uma definição do status final da província, o que foi impossibilitado pelo esgotamento das negociações. Assim, a colaboração com as instituições kosovares possibilitaria a consolidação da estabilidade regional. A disputa legal em torno do reconhecimento deve chegar à Corte Internacional de Justiça por iniciativa sérvia. A intenção é obter um parecer favorável à versão de ilegalidade, comprometendo ainda mais a inserção do novo país no sistema internacional. Entretanto, a estratégia adotada por Belgrado está longe de ser consensual internamente, e isso motivou a queda do governo e a convocação de eleições legislativas para maio. O Partido Democrático, do presidente Boris Tadic, privilegia o bom relacionamento com a

União Européia, enquanto os nacionalistas colocam Kosovo no primeiro plano. O resultado das eleições será determinado, portanto, pelo balanço entre os sentimentos pró-ocidente e os nacionalistas. O lado mais pesado vencerá, e determinará mudanças (ou continuidades) importantes na política sérvia com relação a Kosovo, de modo que a União Européia poderá ter seu poder de influência restringido.

A outra ameaça ao êxito europeu em Kosovo é o fracasso do processo de *state-building*. A atuação da UNMIK desde 1999 perdeu gradualmente sua legitimidade entre os kosovares devido à lentidão na implementação dos padrões democráticos pré-determinados, na reconstrução da infra-estrutura, e na expansão da economia. O sucesso da EULEX em trabalhar conjuntamente com as instituições de Kosovo será crucial, portanto, para sua própria legitimação e, conseqüentemente, de toda a PESC.

Uma combinação destas duas ameaças poderia gerar uma situação catastrófica: o êxito sérvio em manter restrito o número de países reconhecendo a independência de Kosovo dificultará a adesão do novo país a organizações internacionais fundamentais para o seu desenvolvimento, como o Banco Mundial e o FMI. Em um cenário pessimista, o quadro regional poderia evoluir para um impasse definitivo, semelhante ao do Saara Ocidental, ou mesmo da Palestina. No caso da EULEX ser bem sucedida na consolidação de um Estado de Direito em Kosovo, fomentando o desenvolvimento local, os ataques da política externa sérvia perderiam parte de sua legitimidade e a UE ainda sairia fortalecida. O quadro guardaria semelhanças com Taiwan atualmente, em que o impasse político é contraposto pela prosperidade econômica (tendo em mente, é claro, as diferenças monumentais entre o poder da China e o da Sérvia na manutenção do impasse). Finalmente, um apaziguamento da postura de Belgrado a partir da influência européia combinado com o sucesso da EULEX possibilitariam a estabilidade da região e trariam credibilidade indisputável à PESC e à atuação internacional da UE. Será fundamental, portanto, a maneira como a situação evoluirá nos próximos meses. E mais uma vez, os olhos se concentram na União Européia e na sua atuação na pacificação dos Bálcãs Orientais.

# Sucessão presidencial em Cuba: a abertura “lenta, segura e gradual” de Raúl Castro

RODRIGO WIESE RANDIG\*

A edição de 18 de fevereiro de 2008 do *Granma*, principal periódico cubano, marcou a história da ilha caribenha ao trazer a carta de renúncia ao poder do “Comandante-em-Chefe” Fidel Castro Ruz, após quase meio século à frente do governo da ilha. À semana seguinte, os deputados da Assembléia Nacional elegeriam Raúl Castro, irmão mais novo de Fidel, como novo presidente de Cuba.

Apesar da relevância histórica desse marco, suas implicações práticas podem ser minimizadas: Raúl já detinha o poder desde a ocasião em que Fidel tivera de submeter-se a uma delicada cirurgia no estômago, em julho de 2006. Na ocasião, o poder fora automaticamente transferido a Raúl, à época vice-presidente. Sua posterior efetivação como novo governante do país não constituiu nenhuma surpresa, pois além de Ministro da Defesa e segundo membro na hierarquia do Conselho de Estado e do Partido Comunista, Raúl já havia, em diversas ocasiões, sido mencionado por Fidel como seu “sucessor natural”.

A inexistência de grandes mudanças na condução política do país desde a transferência “temporária” de poder a Raúl, em 2006, implicou que não se tenha visto de imediato a renúncia oficial de Fidel, quase dois anos depois, como um verdadeiro ponto de inflexão na vida dos onze milhões de habitantes da ilha.

Dentre as expectativas surgidas com a confirmação do governo *de facto* de Raúl como governo *de jure* está primeiramente a de um governo de apelo popular menor que o anterior. Raúl é menos carismático que seu irmão, e espera-se que diminuirão drasticamente em número as aparições públicas e atos populares que tanto marcaram, principalmente em suas primeiras décadas, o regime comunista.

Esses, porém, já não são necessários agora, quando a maior parte da população já é nascida dentro do comunismo, como o foram nos primeiros anos da Revolução Cubana.

Outra característica em que Raúl diverge do irmão diz respeito a seu reconhecido pragmatismo, em contraposição ao suposto idealismo deste. As Forças Armadas Revolucionárias (FAR) de Cuba, que Raúl comandou desde o início do governo de Fidel, são consideradas a instituição mais eficiente do país. Raúl criou escolas de capacitação militar, elevou o nível de instrução dos altos oficiais e fundou oficinas e fábricas de implementos militares. O vice-presidente escolhido por Raúl, Casas Regueiro, foi um dos generais que combateu em Sierra Maestra – e o responsável por grande parte das inovações que asseguraram o sucesso organizacional das FAR mesmo após o fim da URSS.

Por mais pragmático que seja, todavia, os primeiros discursos de Raúl como presidente empossado desmantelaram as crenças dos analistas que previam uma abertura dos mercados nos moldes da chinesa. Raúl afirmou estar efetivamente disposto a promover mudanças, mas apenas dentro dos limites da manutenção do regime comunista e monopartidário. Comunicou ainda que, ante questões relevantes, continuará consultando o irmão – que segue como líder do Partido Comunista.

Ainda assim, é grande a expectativa de que a mesma habilidade organizacional de Raúl, à qual se atribui o sucesso administrativo das FAR, seja empregada na solução da delicada situação econômica em que o país encontra-se imerso. No ano e meio em que atuou no lugar do irmão, Raúl falou diversas vezes na necessidade de “mudanças

\* Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise em Relações Internacionais – LARI (rodrigorandig@gmail.com).



estruturais”. Frente à eminente escassez de alimentos, o governo cancelou as dívidas de pequenos agricultores e fazendeiros e passou a pagar-lhes mais pela carne e pelo leite; ademais, iniciou-se um processo de redistribuição de terras.

Raúl admitiu também a necessidade de elevarem-se os salários fixos, pagos pelo estado. Uma delicada questão econômica herdada por Raúl é a da dupla moeda, fonte de profunda insatisfação por parte da população. Os cubanos recebem do governo um salário em pesos não-conversíveis (mensalmente, entre 400 – para um operário – e 700, para um profissional qualificado), os quais são utilizados basicamente para a compra das porções subsidiadas de alimentos. Quase todos os outros tipos de bens, porém, só podem ser adquiridos com pesos conversíveis – restritos às empresas estrangeiras e aos cubanos que trabalham com turistas, e cujo valor é vinte e quatro vezes superior ao dos pesos não-conversíveis.

Dessa forma, uma das prioridades de Raúl é a promoção de um desenvolvimento da agricultura, de modo a proporcionar mais opções de alimentos aos cubanos e economizar parte do orçamento atualmente gasto com importações.

Raúl admitiu ainda a existência de um “excesso de proibições”: apenas agora se garantiu à população o direito de adquirir computadores, telefones celulares e outros eletrodomésticos e eletrônicos, bem como o de hospedar-se em hotéis. Acredita-se que se devam facilitar também os trâmites para que cubanos possam viajar ao exterior. Ainda que agora legalizados, no entanto, esses recursos se manterão praticamente inacessíveis à maior parte população enquanto perdurarem as disparidades entre as duas moedas do país e entre os salários e preços de mercado.

É provável que o ato mais significativo do novo governo, até o momento, tenha sido a abertura de um debate político nacional, no qual cinco milhões de cubanos foram encorajados a expressar suas opiniões e críticas sobre a situação do país, as quais foram registradas sob a forma de mais de um milhão de propostas de mudanças. Ainda que não se saiba qual será a real efetividade desse

movimento, a simples abertura para debate indica uma pré-disposição maior para o diálogo e indícios de restituição de certos valores democráticos.

Enquanto a comunidade internacional e a sociedade cubana observam atentamente os primeiros atos do novo governo, parece pertinente fazer uma avaliação geral do longo governo de Fidel.

O maniqueísmo de grande parte das análises políticas feitas à época da Guerra Fria contribuiu sobremaneira para a caracterização de Castro como a própria “personificação do mal”. Ainda que não se concorde com os ideais marxistas, há que se admitir que em diversas ocasiões a mídia internacional atuou de forma imparcial – como ao veicular as execuções realizadas pelo governo, logo após a Revolução, como atos sanguinários e ditatoriais, motivados pela discordância dos executados com os ideais socialistas. As vítimas do chamado “paredão”, no entanto, eram membros da ditadura de Batista e haviam sido responsáveis por tortura e morte de milhares de cubanos. Esses indivíduos não foram sumariamente executados, como veiculado por parte da mídia: foram julgados por seus atos e finalmente condenados à pena capital, prevista na legislação cubana.

A mídia estadunidense, em particular, costuma dar atenção especial aos cubanos que arriscam suas vidas tentando chegar aos Estados Unidos. Deve-se considerar, no entanto, as transmissões diárias de rádio, em língua espanhola, enviadas ilegalmente dos Estados Unidos a Cuba, as quais ressaltam as “maravilhas” do sistema capitalista. A própria legislação norte-americana fomenta a imigração ilegal, garantindo aos cubanos que chegam a tocar território norte-americano – e exclusivamente a eles – o direito automático de fixar legalmente residência no país. Ademais, se a busca por melhores condições sociais por meio da migração clandestina implica, no caso de Cuba, uma prova do insucesso do comunismo, o constante fluxo de mexicanos, centro-americanos e sul-americanos tentando adentrar ilegalmente território estadunidense seria – e provavelmente é – uma prova de que também o capitalismo possui suas muitas imperfeições.

Apesar da estagnação econômica do país, não se pode tampouco ignorar os êxitos do governo nos

setores de educação e saúde, serviços estes que, junto ao de moradia, são garantidos gratuitamente a toda a população. O analfabetismo é inexistente na ilha, e o país possui uma expectativa de vida de quase 80 anos e uma das menores taxas de mortalidade infantil do planeta. Um conhecido cartaz situado ao lado da entrada do aeroporto de Havana lembra que “200 milhões de crianças dormirão nas ruas do mundo esta noite; nenhuma delas é cubana”.

Deve-se admitir, ainda, que representa algum sucesso o fato de um estado de tão pequenas dimensões e praticamente desprovido de recursos naturais apresentar uma situação econômica ainda melhor que a de vários de seus vizinhos caribenhos e centro-americanos – mesmo após mais de quatro décadas de um duro embargo econômico internacional comandado pela nação mais poderosa do globo.

Esse reconhecimento de certos pontos positivos do governo cubano não considera, entretanto, a falta de liberdades individuais, e de forma alguma refuta a necessidade imediata de mudanças estruturais. Apesar do reconhecimento do relativo êxito de Cuba, consideradas as condições que a envolvem, é também inegável que sua situação econômica só não chega a ser catastrófica devido ao intenso apoio de Hugo Chávez, que há anos fornece à ilha todo o petróleo de que precisa em troca de serviços.

Uma dose do pragmatismo que indica possuir Raúl será bem-vinda nesse sentido: é hora de o Partido Comunista Cubano admitir que a ilha não é auto-sustentável e, portanto, terá de integrar-se

à economia mundial, comercializando com nações capitalistas.

É uma incógnita em qual medida Raúl de fato seguirá consultando seu irmão sobre questões administrativas – e também o é a questão de por quanto tempo Fidel continuará em condições de desempenhar o papel de “cérebro da revolução”. O fato, no entanto, é que, ainda que esta só se intensifique após a morte do longo ex-ditador, está iniciada uma nova fase na política da ilha, e já há – poucos, porém significativos – atos que confirmam tal assertiva.

Ao tratar da necessidade de revalorização do peso não-conversível, Raúl Castro afirmou que todas as mudanças promovidas dar-se-iam de forma “progressiva, gradual e prudente”. Pode-se antever que essa política comedida, que remete à máxima do presidente Ernesto Geisel em relação à abertura democrática brasileira na década de 1980, será o princípio norteador do novo governo cubano.

A abertura de Cuba se dará em campos que não o político e respeitará os limites do socialismo. Dar-se-á aquilo que o teórico de relações internacionais Stephen Krasner chamaria de uma “mudança *no* regime”, em oposição a uma “mudança *de* regime”. E, uma vez que a história contemporânea não chegou ainda a comprovar a primazia do sistema capitalista sobre o socialista, tendo de fato evidenciado imperfeições intrínsecas a ambos, não se pode taxar essa expectativa como definitivamente positiva ou negativa.



# A crise tripartite: entre revitalização do multilateralismo e regionalização da questão das FARC

PABLO P. SAMPEDRO ROMERO\*

A América do Sul assistiu nos últimos meses ao que teria sido uma das piores crises diplomáticas na sub-região andina. Em apenas 48 horas, as relações entre Colômbia, Equador e Venezuela deterioraram-se substancialmente: a intervenção do exército colombiano, realizada na província equatoriana de Sucumbíos, em 1º de março deste ano, resultou não somente na morte do segundo comandante das Forças Armadas Revolucionárias de Colômbia (FARC), Luis Edgar Devia Silva – vulgo “Raúl Reyes”, mas também na execução de outras vinte e cinco pessoas, dentre as quais um cidadão equatoriano e cinco mexicanos. O governo equatoriano teria sido notificado por Álvaro Uribe algumas horas depois da intervenção, o que desencadeou, uma crise diplomática que culminou com o corte de relações entre os dois países, a mobilização de tropas venezuelanas ao longo da fronteira com a Colômbia e uma série de acusações e denúncias abertas entre os três governos.

A relevância da crise enquanto objeto de análise se explica por representar um momento crítico na tendência de fragilização dos mecanismos de diálogo bilateral entre os países andinos. Ademais, a crise – que foi apontada como uma das mais delicadas tensões diplomáticas da sub-região andina – ganhou visibilidade em razão do envolvimento de diversas organizações de cooperação multilateral em âmbito sub-regional, regional e hemisférico, que não somente contribuíram para a normalização das relações entre os países, mas que também tiveram suas agendas políticas reacendidas pelo evento. Além disso, se encarada dentro de uma dinâmica mais complexa, a crise apresenta repercussões locais,

regionais e hemisféricas importantes, na medida em que está diretamente relacionada ao que seria um processo de transbordamento do conflito das FARC.

Desse modo, o desenvolvimento da crise pode ser descrito em ao menos três tempos. Primeiramente, (1) o período fatídico entre os dias 1º e 3 de março, em que se instaurou o conflito diplomático, envolvendo o corte de relações entre Colômbia e Equador, a interferência do governo venezuelano com discursos agressivos de solidariedade ao Equador, mobilização de tropas nas fronteiras com a Colômbia e a retardada reação nicaragüense, que cortou relações com Bogotá em 6 de março. Num segundo momento (2), observou-se a participação progressiva de outros governos latino-americanos no sentido de cooperar pela resolução da crise, intenções que foram encapsuladas no âmbito de instituições multilaterais de cooperação, como o Grupo de Rio e a OEA. Já em 3 de março, a presidente chilena Michelle Bachelet cobrava dos governos colombiano e equatoriano uma satisfação sobre a crise, ao passo em que o Itamaraty, junto com outros governos da região, oferecia ofícios para sua mediação. O aspecto mais notável desta fase, entretanto, foi o acionamento simultâneo de mecanismos de solução de conflitos no âmbito de vários organismos internacionais de escopo regional e hemisférico, dentre os quais o Grupo do Rio e a OEA tiveram papel mais protagônico. O terceiro momento da evolução da crise (3) correspondeu ao acordo estabelecido pelos governos conflitantes durante a Cúpula do Grupo do Rio, ao que se seguiu a normalização quase imediata das relações entre os países. No mesmo momento, uma reunião do

\* Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise de Relações Internacionais – LARI (pablopsrel@yahoo.com.br).

Conselho Permanente da OEA, convocada dois dias antes pelo governo equatoriano, deliberava sobre a instauração de uma missão da OEA para apurar o caso e contribuir para a restauração de mecanismos de diálogo entre os países beligerantes.

A situação atual é de resolução formal da crise, uma vez que as relações diplomáticas entre os três países andinos já foram normalizadas. Entretanto, observa-se que, mesmo se oficialmente saneada, a crise oferece probabilidade de ressurgimento, dada a possibilidade de emergência de informações contidas nos computadores apreendidos durante a intervenção colombiana, que poderiam sugerir relações comprometedoras entre Correa, Chávez e movimentos guerrilheiros. De fato, deve-se considerar que a crise diplomática desenrolou-se tendo como pano de fundo o spill over da questão das FARC, e é bem provável que, enquanto os governos da região não encontrarem uma estratégia comum para o tratamento da questão, haverá risco de retomada de tensões diplomáticas.

De fato, a situação colombiana é bastante delicada. Há mais de quarenta anos as FARC agem em território colombiano. O que originalmente era um movimento esquerdista decidiu a tomar o poder por meio de ações guerrilheiras tornou-se um dos maiores problemas de segurança regional, ocupando importante parte do território colombiano e financiando suas atividades com extorsões, seqüestros e narcotráfico, sendo qualificado como organização terrorista pelo governo colombiano, pelos EUA e pela União Européia. O conflito radicalizou-se já na década de 80 e agravou-se com a fundação, em 1997, das Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), grupo paramilitar de direita que teria apoio entre setores do exército colombiano.

Com a chegada de Álvaro Uribe ao poder, em 2002, observou-se uma mudança sensível no tratamento da questão das FARC em contraponto à posição mais negociadora do presidente Andrés Pastrana, que havia estabelecido uma zona de distensão no intuito de facilitar as negociações de paz. Com Uribe, a questão foi profundamente securitizada, o que se evidenciou pelo lançamento de vários planos de combate à guerrilha, sendo o último o Plano Vitoria, de 2006, com o objetivo de

retomar os territórios ocupados por meio de força militar. O envolvimento dos Estados Unidos nesse processo foi inequívoco, especialmente a partir dos atentados de 11 de setembro: os EUA insistem em que as FARC são “o grupo terrorista internacional mais perigoso no continente americano”, contribuem maciçamente com os planos de combate à guerrilha – com financiamento e cooperação técnica – e compartilham com o governo Uribe uma mesma visão estratégica a respeito da questão. Além disso, mesmo admitindo que tenha havido violação de soberania territorial por parte da Colômbia, os EUA reconheceram a ação como legítima, alegando que “cada governo tem o direito, senão obrigação, de defender seu país contra o terrorismo”.

Observa-se, contudo, a manifestação de uma visão estratégica mais complacente a respeito à questão das FARC, defendida por Hugo Chávez. A posição defendida pelo governo equatoriano não parece alinhar-se diretamente à posição chavista, entretanto, existe um importante elemento de discordância com respeito à posição colombiana. De fato, Venezuela e Equador parecem alinhar-se menos em razão de solidariedade ideológica que de uma oposição comum à maneira ofensiva pela qual o governo colombiano tem conduzido o combate à guerrilha.

Nos últimos anos, as relações entre Colômbia e Equador haviam progredido no sentido de estreitar a cooperação bilateral em questões de desenvolvimento e integração fronteiriça, dado que o Equador é o país mais afetado pelo transbordamento da crise colombiana. A política de cooperação bilateral em matéria de fronteira se realiza no âmbito da Comissão Bilateral Fronteiriça (COMBIFRON) – que teve suas atividades temporariamente suspensas durante o corte de relações diplomáticas entre os dois países –, promovendo também cooperação em matéria policial e judiciária. O governo equatoriano alega, entretanto, que, por defender o princípio de “não-intervenção nos assuntos internos de outros estados”, não permite que as Forças Armadas equatorianas participem em ações conjuntas ou coordenadas com as Forças Armadas colombianas. Ainda que houvesse uma tendência de intensificação da cooperação bilateral, observou-se, desde o início

de 2006, a ocorrência de seis incidentes fronteiriços entre os dois países, entre eles duas incursões do exército colombiano em território do Equador. A última intervenção, contudo, despertou a revolta do governo equatoriano, por suas dimensões, precisão técnica e pelo sigilo completo em que se desenrolou – Correa teria sido pessoalmente notificado oito horas após o início do bombardeio – fatores que sugerem ação premeditada, ao contrário do que foi alegado por Uribe.

A rapidez e dimensão da reação venezuelana tornam a análise da crise ainda mais complexa. Já no dia seguinte à divulgação da morte de Raúl Reyes, Chávez ameaçou o governo colombiano de que qualquer ação de natureza semelhante perpetrada em território venezuelano seria causa *bellis* e, no dia seguinte, ordenou o envio de batalhões blindados para a fronteira colombiana, acusando Uribe de “paramilitar e narcotraficante”. A rápida escalada da crise teria ocorrido em resposta ao comunicado do ministério das Relações Exteriores colombiano, que negava que tivesse havido violação de soberania e afirmava que o exército colombiano havia agido em legítima defesa.

As explicações para a virulência da reação venezuelana são ainda obscuras. Há, de fato, indício de que Manuel Marulanda Vélez, o primeiro comandante das FARC, estaria instalado em território venezuelano, próximo da fronteira colombiana, e de que o governo deste país temesse que Uribe considerasse a realização de mais uma “intervenção cirúrgica” em território vizinho. Ainda que essa explicação não seja satisfatória por falta de evidências definitivas, pode-se considerar a hipótese de que, ao contribuir para o agravamento da crise, Chávez estaria compondo com o Equador um “eixo anti-Colômbia”, de modo a contrabalançar a postura proativa desse país e atingir o protagonismo regional que a Colômbia tem obtido no contexto da luta contra a guerrilha. Nesse sentido, as ações de Venezuela e Equador apontariam para uma tendência de regionalização da crise.

Além dos aspectos estruturais que situam a crise diplomática dentro de um contexto mais complexo de regionalização da questão das FARC, uma dimensão importante de análise é o papel que os organismos intergovernamentais desempenharam na resolução

da crise. O envolvimento desses atores se deu nos momentos (2) e (3) da periodização proposta anteriormente. Nesse contexto observaram-se mais nitidamente as repercussões regionais e hemisféricas do evento, uma vez que ela atingiu prontamente as agendas das instituições regionais mais importantes. Já em 2 de março, o governo equatoriano acionou o Conselho Permanente da OEA, que se reuniu em sessão extraordinária entre os dias 4 e 5 de março. Quase simultaneamente, realizou-se em Lima uma reunião extraordinária do Parlamento Andino, cuja declaração exortava “os países conflitantes a adotar mecanismos de diálogo para restabelecer as relações diplomáticas de forma imediata”, e atentava para o perigo da interferência de países não membros da CAN, sugerindo que o envolvimento da Venezuela poderia prejudicar as negociações. No dia anterior, Evo Morales, na condição de presidente *pro tempore* da UNASUR, convocara uma reunião especial para discutir os possíveis impactos da crise sobre o processo de integração sul-americano, que se realizou no âmbito da vigésima Cúpula do Grupo de Rio em Santo Domingo. O governo uruguaio havia, já no dia três, solicitado à presidência argentina a realização de uma reunião especial entre os chanceleres dos países-membros do MERCOSUL, de modo a construir uma “instância de diálogo” dentro da qual o conflito pudesse resolver-se.

Apesar do envolvimento de diversas instituições, destaca-se o papel particular do Grupo do Rio e da OEA na solução da crise. De fato, foi somente por meio do diálogo multilateral que a crise pôde ser formalmente resolvida durante a Cúpula do Grupo do Rio, no dia 7 de março, durante a qual o governo colombiano desculpou-se pelo ato de violação à soberania equatoriana, afirmando que nenhum ato de natureza semelhante repetir-se-ia sob nenhuma circunstância, ao passo que o presidente equatoriano declarava o incidente como superado. As relações entre Colômbia, Equador e Venezuela foram a partir de então normalizadas. Apontou-se para o fato de que, ao elevar-se como principal ponto de discussão num momento em que a agenda do grupo estava estacionada, a crise andina revitalizou o fórum e confirmou o diálogo multilateral enquanto instrumento eficaz na resolução de crises.

O papel da OEA foi particularmente notável. A resolução 930 (1632/08), de 5 de março, reafirmou a inviolabilidade da soberania territorial equatoriana e estabeleceu a constituição de uma Comissão encabeçada pelo Secretário-Geral – José Miguel Insulza – para que realizasse observações in loco e propusesse soluções para a reaproximação entre os países. Ao final da visita da Comissão, ocorreu, no dia 17 de março, uma reunião de consulta entre os chanceleres dos Estados-membros, na qual se reconheceu a complexidade da situação fronteiriça entre os dois países e se concluiu que os “vínculos de confiança entre os governos haviam ficado gravemente afetados”. O relatório apresentou recomendações no sentido de garantir o restabelecimento de relações mais efetivas, atentando para a importância da “reativação dos mecanismos de consulta política já existentes”, e para o “fortalecimento dos mecanismos de cooperação e diálogo fronteiriço”. Recomendou, ainda, a intensificação das relações entre as sociedades civis dos dois países e propôs a constituição de uma missão da OEA para avaliar a evolução da cooperação trans-fronteiriça entre os mesmos.

As conclusões deste relatório demonstram que, apesar da resolução formal da crise, os fatores estruturais que contribuíram para seu início continuam presentes. O transbordamento das atividades das FARC é um fato conhecido e explicado pela porosidade das fronteiras na região amazônica, e o grau de envolvimento dos governos venezuelano e colombiano com as organizações guerrilheiras ainda é incerto.

O teor das informações que poderão ser descobertas após a perícia dos computadores apreendidos na incursão militar colombiana e o modo como serão veiculadas pela mídia parecem ser condicionantes importantes para o futuro das relações entre os países no curto prazo. Outros fatos, como a confirmação da morte de um cidadão equatoriano durante a operação e a denúncia realizada pelo governo equatoriano contra a Colômbia na CIJ – envolvendo a questão do lançamento de glifosfato para a erradicação das plantações de coca nas fronteiras –, demonstram que há elementos potências de geração de tensão entre os dois países.

Historicamente, o padrão de relações entre os estados do subsistema andino parecia sugerir um incremento dos “elementos de sociedade” – referentes às práticas de cooperação e à presença de crenças e normas comuns constantemente renegociadas pelas unidades – em detrimento dos “elementos de anarquia” – que dizem respeito à imprevisibilidade do comportamento das unidades. Resta saber se essa tendência histórica estaria sendo invertida. No que concerne à questão das FARC, é nítido que o transbordamento da guerrilha em um contexto de crescente interdependência econômica e societária nas áreas de fronteira cria condições para o desenvolvimento de uma estratégia comum, por parte dos estados, visando a combater a regionalização da crise. Entretanto, a persistência de visões estratégicas concorrentes torna a situação mais complexa. A postura de Chávez poderia ser um exemplo de um processo revolucionário no subsistema andino, na medida em que desafia as regras e práticas que definiam o modelo de comportamento apropriado segundo o conjunto de normas compartilhadas pelo subsistema. A hipótese do processo revolucionário, contudo, pode não ser razoavelmente explicativa.

Diante dessas considerações, o cenário mais provável para o futuro das relações entre os três países é de acomodação no curto prazo. Sob os auspícios da OEA, é provável que os governos continuem os esforços cooperativos para que a questão das FARC seja resolvida da melhor forma. Isso implicaria um possível tratamento sigiloso de informações que pudessem comprometer o governo equatoriano e mesmo Chávez. Entretanto, ao se levar em conta a permanência de elementos desestabilizadores, pode-se considerar a possibilidade de emergência de novas crises no longo prazo, uma vez que os governos equatoriano e venezuelano não estariam dispostos a cooperar de “forma adequada”, segundo a perspectiva do governo Uribe. Os prospectos para uma estabilização sustentada da crise continuam a residir na tensão entre a necessidade de compor uma estratégia comum quanto à questão das FARC e os riscos da manutenção de visões estratégicas concorrentes.





# Cambio con continuidad o continuidad sin cambio: um balanço dos 150 dias de governo de Cristina Kirchner

MARCOS PAULO DE ARAÚJO RIBEIRO\*

*Cambio con continuidad.* Por meio desse paradoxo, Cristina Kirchner, que assumiu a presidência argentina em dezembro de 2007, definiu, ainda durante a campanha eleitoral, o seu governo. Cristina, que sucedeu seu marido Néstor Kirchner na liderança do país, buscava, assim, contrapor-se às previsões quase unânimes de que seu governo seria uma mera extensão do anterior. Passados quase 150 dias desde a sua posse, qual dos dois lados do paradoxo predominou nas políticas interna e externa argentinas: *cambio o continuidad*?

A eleição de Cristina Kirchner não enfrentou grandes obstáculos. Diferentemente de seu marido, eleito em 2003 por pouco mais de 20% dos eleitores argentinos, Cristina venceu as eleições com o significativo percentual de mais de 45% dos votos válidos. Baseada na popularidade do seu marido, no crescimento da economia argentina e em suspeitas de uso da máquina estatal, a sua candidatura deu pouco espaço para rivais. A segunda colocada teve apenas cerca da metade dos seus votos. A vitória de Cristina confirmou, dessa forma, o apoio da maioria do povo argentino aos Kirchner e viabilizou as ambições de seu marido de continuar, mesmo indiretamente, no comando do país. Já há quem fale, ironicamente, em “dinastia Kirchner”.

Nesse sentido, não é surpreendente que quase todos os prognósticos de analistas políticos apostassem na continuidade das políticas interna e externa argentinas. Por trás da inédita eleição democrática de uma mulher para o mais alto posto do país, eles enxergavam a manutenção do mesmo projeto político, evidenciada pelas declarações e

pelo programa de governo de Cristina. Ainda assim, a então candidata se esforçou para diferenciar a sua imagem da sombra de seu marido. Além do uso da imprecisa idéia de *cambio con continuidad*, sua campanha mencionou a correção de “alguns erros” feitos pelo governo anterior. As expectativas de maior alteração, contudo, concentraram-se na política externa, à qual Néstor Kirchner tinha verdadeira aversão; durante as eleições, Cristina prometeu maior engajamento nos assuntos externos, sobretudo os regionais. Seu discurso de posse, com efeito, confirmou as expectativas: ao lado de uma agenda de predominante continuidade de políticas internas, a nova presidenta argentina, como ela gosta de ser chamada, destacou a política externa como um dos eixos principais de seu governo.

Decorridos quase 150 dias da nova gestão, algo mudou na política interna argentina? Além de alguns ministros, pouco ou nada. O governo de Cristina parece manter todos os grandes traços dos projetos político, econômico e social de seu antecessor. Na verdade, a linha de continuidade é, nesse ponto, mais longa. Muitos analistas, a exemplo de Viola e Leis (2007), usam a noção de ciclos antagônicos de longa duração para descrever a política argentina, identificando três grandes ciclos na história do país. Após um primeiro momento de afirmação da independência e de fraco desenvolvimento político-social, a Argentina iniciou, em 1852, um novo ciclo, marcado pelo processo de modernização liberal que levou o país a gozar de uma das melhores condições sociais do mundo no início do século XX. Esse ciclo, no entanto, foi rompido pelo golpe

\* Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise em Relações Internacionais – LARI (marcospaulo.ribeiro@uol.com.br).

militar nacionalista de 1943 e pela chegada de Perón à presidência argentina três anos depois. Tendo passado por fortes instabilidades políticas e pelas mais variadas versões do “camaleônico” peronismo – capaz de abranger do corporativismo fascista de Perón ao capitalismo liberal de Menem –, esse ciclo continua até o presente. Atualmente, os Kirchner, pertencentes à ala de esquerda do hoje chamado partido justicialista, retomam o peronismo na sua face mais estatista e personalista. Repete-se, pois, o processo de “eterno retorno” do peronismo, identificado por muitos autores.

O governo de Cristina Kirchner mantém, de fato, o componente mais marcante do governo de seu marido: o crescente intervencionismo estatal, notadamente na economia. Néstor Kirchner recorreu a uma série de instrumentos de intervenção do Estado na política econômica, sobretudo monetária e fiscal, que estão na contramão do processo de consolidação das economias de mercado. Ao longo de todo o seu governo, ele não hesitou em usar mecanismos de controle da produção e de preços, subsídios e desincentivos fiscais, cotas de importação e impostos sobre exportação, entre outros recursos. Cristina, por sua vez, tem aprofundado essas práticas. Os recentes episódios de conflito entre o governo e os produtores agropecuários, que suspenderam o fornecimento dos produtos agrícolas e da carne durante 21 dias entre março e abril, foram uma reação à decisão do governo de aumentar os já existentes impostos sobre a exportação desses produtos, cujos percentuais agora chegam a 40%.

Sob a presidência de Cristina Kirchner, outra característica fundamental da gestão anterior, a prioridade atribuída à política antiinflacionária, também teve clara continuidade. Na Argentina, as demais políticas econômicas parecem estar subordinadas ao objetivo maior do combate à inflação, a qual, no entanto, continua crescendo. Em nome dele, o governo argentino abdica, por exemplo, do recurso ao aumento das tarifas energéticas, capaz de conter o consumo, incentivar o investimento no setor e atenuar a crise vivida pelo país. Ainda mais grave, a equipe econômica de Cristina manteve a política de manipulação dos

índices inflacionários, veementemente criticada pelas instituições financeiras internacionais. O índice oficial de inflação da Argentina no ano de 2007 ficou em 8,5%; analistas, contudo, afirmam que o verdadeiro índice é o dobro ou o triplo desse valor, o que levaria a inflação anual ao preocupante patamar dos 20%. Apesar de o cenário ser de crescente gravidade, Cristina insiste no erro de fugir das necessárias reformas monetária e fiscal e prefere a via da manipulação dos dados, escolha insustentável no longo prazo e incapaz de corrigir a aceleração inflacionária.

Ainda no âmbito da política interna, prosseguem as incertezas sobre a real solidez do surto econômico argentino. Em 2007, o PIB do país cresceu acima de 8% pelo quinto ano consecutivo, média bastante superior à do Brasil, cuja expansão do PIB ficou em 5,4% no ano passado. No entanto, embora o crescimento dos dois países esteja relacionado ao aumento dos preços internacionais das *commodities*, a dependência do resultado argentino em relação a esse fenômeno é muito maior. Um estudo divulgado em março pela revista *The Economist* mostra que, caso as previsões feitas em 2003 – as quais estimavam preços médios menores do que os efetivamente constatados para as *commodities* – tivessem se confirmado, a Argentina teria crescido a uma média anual de apenas 3,7%, enquanto o crescimento do PIB brasileiro seria reduzido em somente 1,6 pontos percentuais. Outros índices indicam que o crescimento do país vizinho não tem sido acompanhado por aumentos significativos de produtividade econômica e de investimentos no setor industrial. Parte do aumento das exportações argentinas se deve não ao aumento da competitividade dos produtos do país mas à política de subvalorização da moeda. Ademais, enquanto o Brasil bateu recordes de entrada de investimento externo direto em 2007, com um incremento de 84% em comparação com os fluxos do ano anterior, a entrada desses capitais na Argentina subiu apenas 12% no mesmo período. Para a sorte da nova presidenta, o preço das *commodities* mantém-se alto, mas as perspectivas de redução desses preços no médio prazo podem comprometer o “milagre argentino”.

Com relação à política externa, a expectativa de mudança era maior. Néstor Kirchner, fiel também nesse ponto à tradição do peronismo “original”, nitidamente subordinava a política externa às necessidades da política interna. O ex-presidente argentino chegava a mostrar verdadeira dificuldade em lidar com os assuntos externos, evitando muitas vezes participar de reuniões internacionais, mesmo no âmbito regional. Ao pragmatismo pró-ativista do início de seu governo, quando Néstor Kirchner conseguiu obter condições favoráveis à renegociação da dívida externa argentina, sucedeu a apatia e a indefinição que caracterizou a política externa na maior parte do tempo em que ficou no poder. O perfil de Cristina Kirchner é certamente distinto. Ao longo de toda a campanha eleitoral, a política externa foi tema recorrente em seus discursos e ocupou parte importante do seu programa de governo. No discurso de posse, além de definir a política externa como um dos eixos principais de seu governo, como já foi mencionado, Cristina se referiu à América Latina como a “casa” dos argentinos e prometeu priorizar os assuntos regionais, sem que essa prioridade implique “uma negação ao mundo”.

É verdade que não se espera do novo governo uma grande inflexão. Com efeito, Cristina já fez questão de reafirmar as principais posturas da política externa de seu marido. A defesa da entrada da Venezuela no Mercosul, o apoio à criação do Banco do Sul e a acusação de que o Uruguai é o culpado pelo conflito sobre as papeleiras, posições mostradas por Cristina em sua posse, nada tiveram de surpreendentes; apenas confirmaram as linhas centrais da tímida política externa do governo anterior. O tom nacionalista deve ter continuidade, assim como o antiamericanismo que marcou a atuação internacional de Néstor Kirchner. A prisão de quatro pessoas pelo FBI no dia seguinte à troca de governo na Argentina, acusadas de envolvimento no envio de US\$ 800 mil dólares doados ilegalmente pelo governo da Venezuela à campanha de Cristina, foi interpretada pela presidenta como uma ação contra o seu governo e indicou que o processo de degradação do relacionamento bilateral não deverá mudar.

Por enquanto, apenas uma transformação aparece de forma nítida na política externa do novo governo: precisamente a estratégia de relacionamento com o Brasil. Ao contrário do marido, que optou por uma política de contenção do país vizinho, Cristina tem buscado a reaproximação. Com o objetivo de romper com a crescente frieza das relações entre o ex-presidente argentino e o seu colega brasileiro, Cristina fez visitas ao país vizinho antes mesmo do fim das eleições. Eleita, escolheu o Brasil como o destino de sua primeira viagem. Em fevereiro, Lula retribuiu a gentileza. Em sua primeira visita oficial à Argentina, Cristina e ele assinaram uma série de acordos envolvendo, entre outros temas, a construção de usinas hidrelétricas binacionais e a cooperação entre os dois países em pesquisas nucleares. Na ocasião, a recusa brasileira de abdicar de parte do volume de gás que recebe da Bolívia para viabilizar o aumento do volume de gás fornecido à Argentina, que terá seu consumo energético aumentado durante o inverno, não atrapalhou a aproximação entre os dois líderes. Ambos se comprometeram a buscar uma solução conjunta para o problema energético argentino e o Brasil já se dispôs a fornecer energia elétrica ao vizinho. Uma comissão trinacional, incluindo a Bolívia, foi criada para atender a esse objetivo.

Excluída a alteração de postura em relação ao Brasil, espera-se que o novo governo empreenda mais uma correção no nível do engajamento externo do país do que propriamente mudanças de posicionamento. No nível regional, a Argentina buscou participar das negociações no episódio envolvendo Venezuela, Colômbia e Equador; compôs, ademais, junto ao Brasil e à Colômbia, o chamado “Grupo dos Amigos da Bolívia”, cujo objetivo é intermediar o diálogo do governo boliviano com a crescente oposição interna. Por sua vez, o Mercosul, com a presença da Venezuela, apenas foi reafirmado como uma das prioridades do país, sem que nenhuma proposta concreta tenha sido feita ao bloco. No âmbito global, Cristina já teve encontros com o diretor-geral do FMI, Dominique Strauss-Kahn, com o primeiro-ministro espanhol, José Zapatero, e com o presidente francês, Nicolas Sarkozy, entre outros líderes. É cedo, no entanto, para que essas iniciativas possam ser interpretadas como

mudanças efetivas no engajamento da presidência argentina na inserção internacional do país. Elas não passam de fatos pontuais e não há clareza, por exemplo, sobre possíveis alterações na participação do país nos principais órgãos internacionais ou sobre prioridades de política externa bilateral em nível mundial. Como no governo anterior, o agravamento da agenda doméstica, gerado principalmente pelo locaute organizado pelos produtores rurais e os pecuaristas, pode ter constrangido a agenda externa e adiado demonstrações mais firmes de uma atuação internacional renovada por parte do governo argentino.

Cenários futuros dependem, portanto, dessa interligação entre políticas interna e externa. O encaminhamento das condições internas para situações extremas poderia determinar alterações mais profundas na política externa. Por um lado, o agravamento das manifestações sociais, provocado pelo o fracasso das negociações do governo com o setor produtivo e pelo aumento ainda mais expressivo da inflação, somado ao colapso do crescimento econômico, em virtude da crise energética e da escassez de investimentos, poderia forçar o governo a reduzir o teor nacionalista da política externa, reaproximando o país das principais fontes de financiamento internacionais. No outro extremo, o improvável sucesso do chamado “pacto social”, uma espécie de acordo entre setores produtivos e a população em torno da manutenção dos preços e salários no país, permitiria o controle do problema inflacionário e a contenção da crescente instabilidade social interna, redirecionando parte da atenção do governo para a política externa.

A manutenção de um relativo *status quo* doméstico é, entretanto, a perspectiva mais provável. As tensões sociais são crescentes e novos

movimentos deverão ser realizados, até mesmo com a retomada dos locautes, mas é possível que Cristina Kirchner consiga contê-los parcialmente por meio da negociação. Para tanto, precisará contar com o crescimento econômico do país e com os altos preços das *commodities*. A líder argentina adiará, contudo, reformas estruturais mais profundas e alterações significativas na política econômica do país, o que comprometeria a viabilidade dessa opção nos médio e longo prazos, principalmente se houver grandes variações nos preços das *commodities*. Sustentada nesse instável *status quo* doméstico, Cristina Kirchner será capaz de cumprir parcialmente a sua promessa de promover uma política externa mais ativa. Embora as linhas gerais da política externa do governo anterior sejam mantidas – entre elas, a aproximação com a Venezuela –, a Argentina poderá voltar a ter maior expressão nos temas regionais e mundiais de seu interesse. A melhoria das relações com o Brasil, materializada pela construção de hidrelétricas binacionais, pela cooperação em energia nuclear e mesmo pela atuação concertada em temas regionais, deve ser confirmada. Esse bom relacionamento e esse reengajamento regional serviriam de base para o aprofundamento da dependência energética argentina em relação à Bolívia, à Venezuela e, mais adiante, mesmo ao Brasil.

Por enquanto, o governo de Cristina Kirchner está, pois, distante de cumprir a promessa de representar um *cambio con continuidad*. Nesse caso, a inversão dos termos da expressão altera o resultado e parece mais coerente com os fatos observados. Ao menos nos primeiros 150 dias de governo, a política doméstica de Cristina está mais próxima da *continuidad sin cambio* e a sua política externa não passa da *continuidad con (pocos) cambios*.



# *A vigésima Reunião de Cúpula da OTAN em Bucareste: Europa entre Estados Unidos e Putin, por Xaman Korai Pinheiro Minillo*

XAMAN KORAI PINHEIRO MINILLO\*

Com o fim da Guerra Fria, o cenário de segurança internacional mudou drasticamente. Conceitos como globalização e regionalização dominaram os debates e já não se podia mais analisar a esfera internacional por meio de pólos de poder. A agenda internacional de segurança se estendeu transcendendo os conflitos entre Estados e o próprio conceito de segurança foi desdobrado para além de aspectos militares, propiciando alteração na óptica com que se confrontavam as ameaças internacionais. A esfera de segurança já não mais era restrita ao conflito bipolar que se estendia dos pólos a suas esferas de influência, cresciam os conflitos intra-estatais e guerras assimétricas, entre estados e atores não estatais, se proliferavam. A globalização surgia como nova tendência, diminuindo distâncias e abrandando fronteiras e, em contraposição a sua força, a regionalização também se fortaleceu.

Nesse contexto, a OTAN, uma organização gerada na conjuntura bipolar durante a Guerra Fria para a proteção da Europa, foi confrontada pela necessidade de adaptação às novas dinâmicas de segurança internacional, as quais tem respondido se envolvendo em operações como aquelas nos Bálcãs e no Afeganistão; a comunidade internacional conta com a OTAN para coordenar as atividades de construção de paz ou mesmo de combate, e a organização espera que seus membros forneçam contribuições e fortaleçam suas capacidades.

A aliança tem desenvolvido planos de alargamento e transformações para melhor se inserir na conjuntura do século XXI, e a 20ª Reunião de Cúpula da OTAN ocorrida entre 2 e 4 de abril em Bucareste,

Romênia é parte dessa estratégia. A reunião faz parte de um conjunto de encontros que começou com a Cúpula de Riga em 2006 e deve ser concluído com a Cúpula de 60 anos da organização em 2009. A Cúpula de Bucareste foi um dos maiores eventos da organização, contando com grande número de participantes, encontros com parceiros como o Conselho OTAN-Rússia e Comissão OTAN-Ucrânia e uma agenda que lidava com os temas de inserção de novos membros, as operações no Afeganistão e Kosovo, parcerias e mudanças na organização.

Durante a cúpula ocorreu a 6ª extensão da OTAN, e Albânia e Croácia foram oficialmente convidadas a iniciar a aliança; o governo de Ivo Sanadar, na Croácia, modernizou suas forças militares, comprometeu-se em cooperar com o Tribunal Penal Internacional, e contou com apoio público para a aliança com a organização, demonstrando legitimidade para participar. A Albânia, por sua vez, obteve progresso em suas reformas militares, mas ainda necessita de melhorias nos setores civil e judiciário, pois há muitos problemas relacionados à corrupção, direitos de minorias, tráfico humano e o estado do direito. Apesar de serem necessários mais recursos para solucionar esses problemas o país foi aceito, sendo reconhecidos seus esforços para atingir os critérios desejados, e o desejo político disso.

A aliança com a Macedônia foi postergada em razão de desentendimentos com a Grécia devido ao nome do Estado, que é o mesmo de uma província grega. Esta não foi a primeira vez que tal fato causa problemas, visto que, quando entrando na ONU em 1993, a Macedônia foi aceita como Antiga República

\* Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise de Relações Internacionais – LARI (bruxaman@gmail.com).

Yugoslava da Macedônia. O ponto é problemático, pois a questão lida com identidades nacionais, tanto dos macedônios quanto dos gregos. Quando tratando de temas econômicos ou políticos, é esperado que ocorram normalmente negociações e concessões por parte dos envolvidos; entretanto, quando a temática é relativa à cultura, é difícil imaginar maneiras de compensação que sirvam de barganha. Ainda assim, é possível antever solução para o problema por meio de concessões macedônicas à Grécia para que esta aceite o nome do Estado. Além desta questão, não há maiores problemas com o país, e assim que solucionado o desentendimento, sua entrada na organização é prevista.

Os pedidos de iniciar processo de aliança com Geórgia e Ucrânia, duas antigas repúblicas soviéticas, foram negados; opostos principalmente por França, Alemanha e Itália, apesar de muita pressão a favor da aceitação por parte dos Estados Unidos. As razões disso podem estar ligadas à ausência de consenso político na Ucrânia e às questões da Geórgia e o separatismo da Ossétia do Sul e da Abkázia, que configuram disputas territoriais não resolvidas – problemáticas para os critérios de integridade territorial da OTAN. Entretanto, em dezembro devem ser revistos os pedidos, podendo dar-se seguimento a planos de ação para ambos.

Pode-se afirmar que a Rússia conteve a Cúpula, limitando a extensão da OTAN. O país posicionou-se contra os EUA em relação à participação de Geórgia e Ucrânia, e surgiu um bloco – com uma visão abrangente de Europa, se estendendo do atlântico aos Urais – liderado por França e Alemanha que demonstrou sentir a necessidade de cooperação e coexistência pacífica com a Rússia. O desejo de manter boas relações com a Rússia, por diversos interesses estratégicos, é uma variável importante que permeou as negociações em Bucareste. O anseio de países europeus de que a Rússia contribua com o processo de independência de Kosovo é exemplo disso; e a aceitação de Geórgia e Ucrânia só afastaria o país da cooperação com a EU dificultando estas agendas.

Assim, as duas figuras centrais em Bucareste foram Putin e Bush. Os Estados Unidos obtiveram

sucesso na aceitação do plano de construção de um sistema de radar de mísseis balísticos na República Tcheca e instalar dez mísseis interceptadores na Polônia. Bush afirmou que estes não eram direcionados à Rússia e que os mísseis colocados na Polônia e República Tcheca eram direcionados ao Oriente Médio. Enquanto isso, Putin se pronunciou preocupado com o fortalecimento de um bloco militar poderoso em sua vizinhança, o que configura para ele uma ameaça direta, sendo esta exemplificada pelos sistemas antimísseis a serem colocados na Europa. Entretanto, as negociações foram bem sucedidas, e a Rússia, em sinal de boa-fé, permitiu o trânsito de suprimentos não letais da OTAN através de seu território em direção ao Afeganistão. O ex-presidente e atual Primeiro Ministro declarou-se disposto a cooperar com a Organização desde que seus interesses fossem levados em consideração.

O cenário pós Guerra Fria pode ser visto como um meio onde convive uma superpotência, Estados Unidos, que despontou como sobrevivente vitoriosa do conflito bipolar, quatro grandes potências, que seriam China, União Européia, Japão e Rússia, e potências regionais, importantes para a estrutura de poder e relações de segurança de sua região, mas sem muita relevância no cenário global. Por meio desta perspectiva, oferecida por Barry Buzan, pode-se ver a Cúpula de Bucareste como uma reunião que agrupou a superpotência e duas potências regionais, visto que grande parte da UE participa da OTAN e a Rússia conseguiu ser representada por intermédio do Conselho OTAN-Rússia.

Os Estados Unidos têm se mantido firmes em sua posição de superpotência, mas os resultados da cúpula relativos à extensão da OTAN demonstram que seu poder relativo a países europeus parece ter decrescido. O posicionamento final da organização – contra a entrada de Macedônia, Ucrânia e Geórgia – ainda que justificado, foi contra sua incisiva posição. Assim, não questionando a manutenção da estrutura de uma superpotência e quatro grandes potências, poder-se-ia entrever nos resultados do encontro um fortalecimento da UE e da Rússia, indicando novo capítulo nas relações de poder dentro da esfera de segurança global.



A Rússia sobreviveu ao colapso da União Soviética e, embora não poderosa como a antiga URSS, o país tem se fortalecido desde 2000, com o crescimento de sua economia embasado em recursos energéticos como gás e petróleo e políticas centralizadoras operadas em torno da figura do ex-presidente e atual Primeiro Ministro Vladimir Putin. Hoje o país paga suas dívidas, tem uma das maiores reservas de câmbio do mundo e está em meio a um boom econômico – há estabilidade e o padrão de vida aumentou muito em seus oito anos de seu governo. A popularidade de Putin é grande, mas o preço do desenvolvimento russo foi alto: as liberdades midiáticas foram seriamente constrangidas, a oposição política enfraquecida e a corrupção tornou-se dominante no aparato estatal, de modo que é difícil encarar o país como uma democracia.

O atual Presidente Dmitry Medvedev foi o candidato apoiado por Putin e já demonstra estar seguindo as diretrizes políticas deste. Embora o presidente possa desejar mudar o Primeiro Ministro, para isto seria necessária a cooperação da Duma, que é dominada pelo partido de Putin.

Como a invasão ao Iraque demonstrou, os Estados Unidos têm poder suficiente para desafiar as decisões de seus aliados e agir unilateralmente em empreitadas de grande porte. Pode-se dizer que militarmente, mesmo que as grandes potências se aliem contra ele, ainda não terão recursos bélicos o suficiente para fazer frente ao gigante. E o poder americano não se restringe a essa esfera: a hegemonia de democracias de mercado que domina o cenário internacional representa bem o grau de expansão que a ideologia americana atingiu.

Não é questionável a manutenção do quadro de uma superpotência e quatro grandes potências, mas pode-se perceber claramente que, embora ainda extremamente distantes em termos de poder, Estados Unidos tem perdido importância e a Rússia tem ganhado espaço, assim como a UE. Uma discussão que pode exemplificar a questão é aquela relativa a recursos energéticos. Mesmo depois de reuniões que lidaram com o tema, ainda não há consenso, devido à variação no grau de dependência no campo

energético entre a América do Norte e a Europa. A OTAN precisa desenvolver uma perspectiva coletiva, dando atenção às preferências da EU, por esta ser composta da maioria dos Estados que fazem parte da Organização.

A Rússia, no passado, obstruiu ações da OTAN, em atuações como seu apoio à Sérvia, interferências em assuntos internos da Geórgia, assim como cortes de energia aos países bálticos. Já conhecido por utilizar os recursos energéticos como ferramenta de política externa, o país é fonte provedora de corredores de energia construídos pela EU, que teme pela escassez do recurso. Assim, como um recurso estratégico cujo suprimento pode ser interrompido, a energia é uma variável que deve ser levada em conta com cautela pela OTAN, pois põe em jogo a segurança de muitos países europeus. A abordagem bilateral, nesse momento, não é a melhor opção. A OTAN, embora não responsabilizada por provisão energética, como a União Européia é, deve agir em bloco e buscar, por meio de seu poder, garantir que a cooperação com a Rússia não gere uma dependência energética perigosa para os países europeus, encontrando alternativas trans-atlânticas para o problema.

Assim, é importante salientar que a natureza das relações entre Estados Unidos, Europa e Rússia mudaram muito desde o estabelecimento da OTAN. Hoje a cooperação tem papel muito maior na provisão de segurança, que vai além de questões militares, podendo ser relacionada a qualquer questão que possa gerar insegurança para os atores internacionais. A Rússia tem se desenvolvido de modo a garantir seu lugar entre as grandes potências, sustentando seu desenvolvimento e grande parte de sua política externa com recursos energéticos, o que preocupa a UE e, assim, grande parte dos membros da OTAN.

A OTAN, por sua vez, vive momentos de expansão, tendo compreendido já países do antigo rival, o Pacto de Varsóvia, e mantém-se como fonte de segurança para a comunidade internacional. Entretanto, para manter a importância desejada dentro da organização e não permitir que esta fique sem propósito, é preciso que os Estados Unidos se direcionem à solução de questões que preocupam

muitos dos membros europeus, como o tema energético. Caso não obtida uma solução viável como um bloco, as negociações bilaterais podem fazer com que membros da OTAN ajam dentro da organização favorecendo interesses russos, devido à pressão exercida pela necessidade dos países cooperarem com a Rússia para não gerar insegurança energética.

Findados os dias do bipolarismo, a simplicidade do confronto entre os dois pólos militares se esvaiu do cenário internacional, mas com ela se foi também a tensão da Guerra Fria. Com a perspectiva de hecatombe esvaída, as negociações se dão em ambientes mais competitivos e é importante salientar a existência de planos de modificações no funcionamento da OTAN, que simbolizam tentativas de estabelecer novos conceitos estratégicos para a organização, ainda não possuidora de desígnios

claros mesmo depois da cúpula. É importante se levar em consideração questões que preocupam membros da organização para que esta não fique defasada em sua função de defesa da segurança. Enquanto o propósito da OTAN ainda não é claro nos dias de hoje, diferentemente de então quando a defesa da Europa era declaradamente a meta, a UE desenvolve programas de cooperação para lidar com os desafios à sua segurança.

Para não permitir o enfraquecimento da aliança, perdendo importância em relação a outros blocos, o alargamento da organização deve, não deixando de lado as missões que tem desenvolvido, ampliar seu papel nos cálculos estratégicos de seus membros, demonstrando que pode se responsabilizar por muitos dos temas securitizados geradores de preocupação, fortalecendo assim sua coesão como bloco.



*Meridiano 47*

*Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

Editor: Antônio Carlos Lessa

Editor-adjunto: Virgílio Arraes

Conselho Editorial: Amado Luiz Cervo, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Argemiro Procópio Filho, Estevão R. Martins, Francisco Doratioto, José Flávio S. Saraiva, Estevão Chaves Martins, Tânia Pechir Manzur.

Projeto Gráfico (design): Samuel Tabosa de Castro – samuel.tabosa@gmail.com